



UFG

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO**

KLEBER SOUZA SILVA

**AS POSSIBILIDADES E AMEAÇAS DA NOVA LEI DO AGRO PARA A POLÍTICA
AGRÍCOLA: PERSPECTIVAS PARA ALÉM DO AGRONEGÓCIO**

**GOIÂNIA
2022**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

KLEBER SOUZA SILVA

3. Título do trabalho

AS POSSIBILIDADE E AMEAÇAS DA NOVA LEI DO AGRO PARA A POLÍTICA AGRÍCOLA: PERSPECTIVAS PARA ALÉM DO AGRONEGÓCIO.

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **André Felipe Soares De Arruda, Orientador**, em 31/12/2022, às 20:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **KLEBER SOUZA SILVA, Usuário Externo**, em 12/01/2023, às 22:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3410623** e o código CRC **0CB29978**.

KLEBER SOUZA SILVA

**AS POSSIBILIDADES E AMEAÇAS DA NOVA LEI DO AGRO PARA A POLÍTICA
AGRÍCOLA: PERSPECTIVAS PARA ALÉM DO AGRONEGÓCIO**

Dissertação submetido ao Programa de Pós-Graduação em
Direito Agrário (PPGDA) da Universidade Federal de Goiás
(UFG) como requisito parcial para pleitear o título de Mestre em
Direito. Área de concentração: Direito Agrário.

Orientador: Prof. Dr. André Felipe Soares de Arruda

GOIÂNIA
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Silva, Kleber Souza

AS POSSIBILIDADES E AMEAÇAS DA NOVA LEI DO AGRO PARA A POLÍTICA AGRÍCOLA: PERSPECTIVAS PARA ALÉM DO AGRONEGÓCIO [manuscrito] / Kleber Souza Silva. - 2022. CXII, 112 f.

Orientador: Prof. Dr. André Felipe Soares de Arruda.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2022.

Bibliografia. Anexos.

Inclui lista de figuras, lista de tabelas.

1. Lei do Agro. 2. Análise Econômica do Direito. 3. Crédito rural. 4. Sistema Nacional de Crédito Rural. 5. Política Agrícola. I. Arruda, André Felipe Soares de, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 52 da sessão de Defesa de Dissertação de KLEBER SOUZA SILVA que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos vinte e oito dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e dois, a partir da(s) 15:00 hs por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**AS POSSIBILIDADE E AMEAÇAS DA NOVA LEI DO AGRO PARA A POLÍTICA AGRÍCOLA: PERSPECTIVAS PARA ALÉM DO AGRONEGÓCIO.**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. André Felipe Soares de Arruda(PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha(UFG)**, membro titular interno; **Prof. Dr. Flávia Trentini(USP RP)**, membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não** sugeriu alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. André Felipe Soares de Arruda**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos 28 de setembro de 2022.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **André Felipe Soares De Arruda, Professor do Magistério Superior**, em 20/01/2023, às 07:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Trentini, Usuário Externo**, em 20/01/2023, às 10:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Gonçalves Rocha, Professor do Magistério Superior**, em 24/01/2023, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3468862** e o código CRC **43A79A25**.

SUMÁRIO

RESUMO	3
ABSTRACT	4
LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE TABELAS.....	6
LISTA DE SIGLAS.....	7
INTRODUÇÃO GERAL.....	9
1 POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA CONSTITUCIONAL	13
1.1 A relevância econômica do agronegócio.....	17
1.1.1 Um campo global	20
1.2 Importância do crédito rural na política agrária	26
1.2.1 História do crédito rural	30
1.3 Sistema tradicional de financiamento e o sistema privado.....	34
2 LEI DO AGRO 13.986/2020.....	41
2.1 A expansão do sistema privado de financiamento do agronegócio.....	42
2.2 Política pública aliada aos interesses privados	48
2.2.1 O sistema financeiro frente às novas alterações	55
2.2.2 A jurisprudência acerca do crédito rural	59
3 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO	69
3.1 Análise econômica do direito aplicada a lei do agro.....	73
3.1.1 Subvenção econômica a produtores rurais	82
3.1.2 Disposições finais da lei do agro.....	90
3.2 Pareto para poucos	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	102
ANEXO	109

RESUMO

As possibilidades e ameaças da nova lei do agro para a política agrícola: perspectivas para além do agronegócio

O presente trabalho teve por objeto a análise da lei 13.986/2020 conhecida também como “Lei do Agro”, contendo as possibilidades e perigos que essa legislação proporciona à Política Agrícola Brasileira, especificamente com as alterações criadas como o Fundo Garantidor Solidário, a previsão legal de novas subvenções econômicas às pequenas propriedades rurais, a dolarização dos títulos de crédito e a possibilidade jurídica de transferência de terras para estrangeiros. O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar por meio da Análise Econômica do Direito utilizando-se do aparato juseconômico para deslindar as possibilidades oportunas criadas pelo diploma legal à política agrícola voltada para o pequeno e médio produtor rural, bem como a brecha de lei introduzida pela legislação possibilitando o *land grabbing*. O texto está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo pesquisou-se a política agrária na Constituição Federal, a globalização do campo e a importância do crédito rural, sua história e os sistemas de financiamento disponíveis. O segundo capítulo discutiu a “Lei do Agro” e o fortalecimento do Sistema Privado de Financiamento, voltado a atender as necessidades do agronegócio, a posição do sistema financeiro diante das alterações engendradas pela lei e a forma como a justiça jurisdiciona o crédito rural. No terceiro e último capítulo foi realizada uma análise da Lei 13.986 por meio da Análise Econômica do Direito e seus fundamentos, demonstrando os incentivos ou custos para a decisão dos afetados e possíveis beneficiados pelas alterações, realizando assim um diagnóstico e posteriormente um prognóstico das possibilidades criadas para os pequenos e médios produtores, assim como a possibilidade jurídica criada pela lei de transição da propriedade de terras à estrangeiros, e o processo de dolarização dos títulos de crédito rural. Ao final, concluiu-se que as mudanças legais inseridas pela Lei 13.986 apresentaram custos de transação consideráveis como a vinculação da variação cambial nos títulos de crédito, da necessidade de ação judicial que possa coibir a transferência direta de propriedade para estrangeiros, da necessidade de crédito rural subsidiado para combate da desigualdade social no campo e que as alterações da “Lei do Agro” podem e devem ser incluídas na Política Agrícola do Governo.

Palavras-chave: Lei do Agro; Análise Econômica do Direito; Crédito rural; Sistema Nacional de Crédito Rural; Política Agrícola.

ABSTRACT

The possibilities and threats of the New Agro Law for agricultural policy: perspectives beyond agribusiness

This master thesis aims to analyse the Law n° 13.986/2020 know as “Lei de Agro”, it contains the possibilities and dangers that this legislation provide to Brazilian Agricultural Policy, specifically with modification created by Fundo Garantidor Solidário, the prevision of legal economic subvention to small rural proprieties, the dolarization of credit bonds and the land juridical possibility to foreign people. The general objective of this research consisted in analyse through Law Economic Analysis using the juseconomic apparatus to unravel the timely possibilities created by legal diploma to agricultural policy to small and medium rural farmers, as well the lack in law introduced by this legislation. This text is organized in three chapters. The first chapter researched about the agricultural policy in Brazilian Federal Constitution, the rural globalization and the importance of rural credits, its history and the financing systems available. The second chapter discussed about the “Lei do Agro” and the enforcement of Private Financing Systems that attends to agribusiness necessities, the position of alterations closed by the law and the jurisdiction from justice system about the rural credits. Last, in the third chapter was realized an analysis of Law 13.986 through Law Economic Analysis and its foundations, demonstrating the costs and incentives to decision of possible affected and benefected people by changes, making a diagnostic and later a prognostico of possibilities created by small and medium producers as well the juridical possibility created by the law about the transition of land for international people, and the proccess of dolarization of rural credit bonds. Finally the legal changes inserted by the Law 13.986 presented considerable transaction costs as vinculation of Exchange variation in credit titles, of necessity of judicial actions that can restrain the direct transference of land for foreign people, of necessity of rural credity subsidiated to social inequality in rural areas and the changes in “Lei do Agro” can and must be included in Government Agricultural Policy.

Key-words: Lei do Agro, Law Economic Analysis; Rural Credits; National Sytems of Rural Credits; Agricultural Police

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de Câmbio Contratado de 2019 a 2021	19
Figura 2 – Exportações Top 10 países com maiores participações em Jan/Ago 2021 - US\$ Milhões .	25
Figura 3 - Sistema de financiamento brasileiro (Taxa de Juros Nominal versus SELIC).....	37
Figura 4 - Insumos: variação (%) anual de volume, dos preços e do faturamento - 2021/2020 com informações até março	89
Figura 5 - Agricultura: variação (%) anual do volume, dos preços e do faturamento – 2021/2020 com informações de março	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Área plantada por Regiões por anos (em mil hectares).....	23
Tabela 2 - Produção das Regiões (Ton mil).....	23
Tabela 3 - Títulos de crédito rural (CPR, NPR e DR), taxa SELIC anual e montante de crédito disponibilizado pelo governo no período de 2017 a outubro/2020.....	44
Tabela 4 - Matriz de Dados do Crédito Rural - Contratações.....	88

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDA	Certificado de Depósito Agropecuário
CDC	Certificado de Direitos Creditórios
CDCA	Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CIR	Cédula Imobiliária Rural
CIR	Cédula Imobiliária Rural
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
COVID-19	Pandemia do Novo Coronavírus
CPR	Cédula de Produto Rural
CRA	Certificado de Recebíveis do Agronegócio
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EGF	Empréstimos do Governo Federal
DR	Duplicata Rural
FGS	Fundo Garantidor Solidário
FIDC	Fundos de investimento em direitos creditórios
FIDIC	Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios
FII	Fundos de Investimentos Imobiliários
FIP	Fundos de Investimentos em Cotas de Participação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPO	Oferta Pública Inicial
LCA	Letra de Crédito do Agronegócio
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual de Crédito Rural
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NCA	Nota Comercial do Agronegócio
NPR	Desconto de Nota Promissória Rural
PAC	Política Agrícola Comum
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produtor Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro

PNB	Produto Nacional Bruto
PROAGRO	Programa de Garantias da Atividade Agropecuária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SELIC	Taxa Básica de Juros da Economia
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UDR	União Democrática Ruralista
WA	<i>Warrant</i> Agropecuário

INTRODUÇÃO GERAL

A dissertação aqui apresentada tem como escopo analisar as alterações criadas pela lei 13.986 de 2020, intitulada “Lei do Agro” pelos ruralistas. A legislação foi promulgada com um discurso de liberdade e inovação no sistema de crédito e financiamento rural.

Entretanto, o que se observa talvez não seja exatamente o que foi alegado. Nas justificativas para criação da legislação a partir da Medida Provisória 897/2019 estão; o fomento dos financiamentos rurais, agilidade na comercialização dos produtos e melhora das garantias com a possibilidade de divisão patrimonial.

Um grande desafio associar uma legislação criada para ser “um divisor de águas” no agronegócio, com o Direito Agrário e os assuntos delicados tratados nesse ramo do direito. Pois, em que pese, ambos estarem ligados ao mundo agrícola e terem como personagem central o homem de trabalho no campo e sua relação com a terra, as duas matérias estão em lados opostos dessa mesma moeda.

No entanto, o agronegócio representa o capital, a agroindústria multinacional, latifúndios, grandes *Trading* internacionais, a proteção política de uma bancada representativa no Congresso Nacional e séculos de defesa dos interesses de uma elite oligárquica.

O Direito Agrário apresenta-se como o ramo do direito positivo que busca direitos e garantias sociais, pautado na relação do homem com a terra. Entretanto, o conceito não se resume somente a essa relação, existe uma complexidade de elementos que juntos conceituam o Direito Agrário, como observa Zenun (1984, p. 37):

nem todas as atividades do campo ou no campo se enquadram dentro do Direito Agrário, pois não é a simples relação do homem com a terra que conforma o Direito em foco, ou seja, o Direito Agrário. A simples relação homem-terra, qualquer que seja ela, a posse, a parceria, o usufruto, o arrendamento, o fiduciário, o real, o pessoal, entre outros, são fatores de relacionamento estático, enquanto o Direito Agrário exige algo mais do que isso. E, no Brasil, afigura-se-nos o conceito concernente ao desempenho da função social da propriedade, ou seja, o exercício da produção racional e econômica, acrescido aquele estático, podemos afirmar ser a terra o objeto do Direito Agrário.¹

Sabendo que ele não se restringe a essa relação com a terra, o Direito Agrário orbita entre o direito público e privado, com princípios claros e definidos que lhe proporciona roupagem e estrutura principiológica, que pode-se enumerar da seguinte maneira, como assevera Marques (2017, p. 19)²:

¹ ZENUN, A. O Direito agrário e sua dinâmica. Imprensa: Uberaba, Ed. Vitória, 1984. V.I, 466p.

² MARQUES, B. F. Direito Agrário brasileiro. – 12 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. 260p.

1. Monopólio legislativo da União (art. 22 da Constituição Federal);
2. A utilização da terra se sobrepõe à titulação dominial;
3. A propriedade da terra é garantida, mas condicionada ao cumprimento da função social;
4. O Direito Agrário é dicotômico: compreende política de reforma (Reforma Agrária) e política de desenvolvimento (Política Agrícola);
5. As normas jurídicas primam pela prevalência do interesse público sobre o privado;
6. A reformulação da estrutura fundiária é uma necessidade constante;
7. O fortalecimento do espírito comunitário, ao êxodo rural, à exploração predatória e aos mercenários da terra;
8. O combate ao latifúndio, ao minifúndio, ao êxodo rural, à exploração predatória e aos mercenários da terra;
9. A privatização dos imóveis rurais públicos;
10. A proteção à propriedade familiar, à pequena e média propriedade;
11. O fortalecimento da empresa agrária;
12. A proteção da propriedade consorcial indígena;
13. O dimensionamento eficaz das áreas exploráveis;
14. A proteção do trabalhador rural;
15. A conservação e a preservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

Conhecidas as pedras basilares do Direito Agrário, entende-se o motivo de extremos opostos com o agronegócio, o qual preza acima de tudo pela busca de lucros; pela exploração maximizadora dos recursos naturais na busca por produtividade; valoriza o capital especulativo como forma de garantir lucros; automação; mão de obra contratada; atividades desenvolvidas em locais arrendados, predomínio de grandes latifúndios e caráter essencialmente exportador.

Em suma, realmente quando se analisa comparativamente os dois assuntos pelo mesmo prisma, observa-se o abismo existencial existente entre os dois, o que não pode ser visto de forma excludente, o presente trabalho desenvolve uma noção não maniqueísta entre o agronegócio e a agricultura familiar³, deve-se observar que ambos estão inseridos nas searas do

³ A diferença entre Agronegócio e Agricultura familiar está na relação do Homem com a terra, não somente na dimensão da produção, a pesquisa tomará a posição que agronegócio versa sobre a produção rural onde o pequeno produtor também está inserido, de modo geral *latu sensu* relacionado aos negócios rurais.

Direito Agrário, tendo em vista o controle normativo existente e suas complexidades que não se resumem a questões exclusivamente econômicas.

Entretanto, o agronegócio tem privilégios conquistados econômica e politicamente ao longo do tempo, os quais podem e devem ser utilizados pelos pequenos produtores rurais, a exemplo da “Lei do Agro” que será desenvolvida adiante ao longo do texto, tendo em vista que alguns artifícios utilizados pelo *agribusiness* não estão diretamente ligados ao porte do cliente ou sua capacidade produtiva, podendo o rurícola utilizar-se desses para evolução financeira e patrimonial.

O produto central deste trabalho dissertativo é a exploração dessa legislação sob a lente da Análise Econômica do Direito, escola além do utilitarismo de Jeremy Bentham, constituindo-se como uma forma de enxergar o Direito como a arte de regular o comportamento humano, enquanto a economia é a ciência que estuda o comportamento humano, a maneira que esses tomam suas decisões em um mundo de recursos escassos e as consequências dessas escolhas. Assim a Análise Econômica do Direito conceitua-se como o campo de conhecimento humano que tem por objetivo empregar o ferramental teórico e empírico da economia e das ciências afins para expandir a compreensão e ao alcance do direito, conforme trabalha Timm (2019, p. 1) sobre a relação entre Direito e Economia.

Entretanto a AED nasce do realismo jurídico norte-americano, a reação ao juspositivismo que culminou em uma necessidade de interdisciplinaridade com as demais ciências para aproximar o direito da realidade social. Afastando-o de seu formalismo estéril e aproximando-o da compreensão dos fenômenos sociais, auxiliando na tomada de decisões, conforme ensina GODOY (2005, pag. 84)⁴.

Sob o ponto de vista epistemológico jurídico, se a avaliação da adequação de determinada norma jurídica está ligada às suas reais consequências sobre a sociedade (consequencialíssimo), a jus economia se apresenta como um meio alternativo de conhecer o direito.

No texto serão apresentadas discussões sobre a aplicabilidade dos dispositivos legais criados e/ou alterados pela nova lei, partindo de uma análise positiva da letra fria de lei, sem juízos de valor sobre o conteúdo da norma, simplesmente quais alterações e o que dizem essas alterações e chegar-se-á na análise prognóstica normativa dos desdobramentos que a legislação poderá causar no mundo fático, levando-se em consideração valores previamente estabelecidos.

⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Introdução ao Movimento do Critical Legal Studies. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005. 205p.

Não foi utilizada diretamente a teoria de Posner pois acreditar-se-á que a maximização da riqueza pura e simplesmente para acumulação de capital e exploração dos recursos escassos, não pode ter nada de eficiente sob o ponto de vista moral ético sobretudo aplicado ao Direito Agrário devido as suas particularidades de busca por direitos sociais. Entretanto será utilizado o Teorema de Coase e a alocação eficientes desses recursos escassos para diminuição dos custos de transação,

A escola se baseia em princípios liberais do *Laissez-faire*, estando apta a avaliar o direito sob a ótica de comportamento motivada por incentivos ou castigos, que são consideráveis na “Lei do Agro” sob qualquer justificativa, a iniciar o trabalho tratando da política agrícola brasileira constitucional.

Durante o trabalho utilizou-se dessa escola de análise do direito para verificar-se a possibilidade de adotar algum incentivo da legislação aos pequenos produtores identificando as oportunidades criadas pela lei, mesmo que não tenha sido essa a intenção dessa no momento de sua edição, bem como a ameaça da alteração que versa sobre a propriedade de terras por estrangeiros no Brasil. Por fim verificou-se que a “Lei do Agro” não dispõe do condão paradigmático que os militantes ruralistas acreditavam que tivesse, talvez porque ainda trate-se de uma legislação recente e que ainda não tenha produzido os frutos esperados no mundo fático, ou porque em análise dos dados científicos do BACEN mesmo que com os instrumentos de incentivos legais criados ou modificados por ela, os produtores continuaram a utilizar o mesmo modelo de financiamento subsidiado rural do SNCR devido a subvenção de juros do governo, pecando a legislação na eficiência alocativa que não produziu os resultados esperados, como se mostra adiante no trabalho.

1 POLÍTICA AGRÁRIA BRASILEIRA CONSTITUCIONAL

A política agrária brasileira funda-se nos preceitos constitucionais dados pela Carta Constitucional Brasileira de 1988, essa que atribui autonomia ao Direito Agrário em um conjunto de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade⁵ (BORGES, 1994, p. 17).

No entanto o Direito Agrário não surge com a Carta Constitucional, tem sua origem legislativa na Emenda Constitucional n° 10 de 10/11/1964, uma vez que, sua origem está nas relações sociais, econômicas, culturais e históricas do homem com a terra e sobretudo na luta por direitos e igualdade no campo, por ser um ramo de direito tanto público⁶ quanto privado⁷ constituindo uma natureza de direito híbrida.

Logo tem sua formalização com o Estatuto da Terra, Lei n° 4.504/1964 (BRASIL, 1964), que concedeu o regramento para as relações jurídico sociais e econômicas do campo, entretanto a fonte primeira do Direito Agrário está na Constituição Federal, logo no artigo 22, inciso I tem-se o estabelecimento que a competência para legislar sobre assuntos agrários compete exclusivamente à União, como também está no rol de direitos do artigo 5°, incisos XXII, XXIII, XXIV, XXV e XXVI do texto que garante a propriedade em seu direito patrimonial.

O Direito Agrário tem a prerrogativa constitucional de desapropriação, conforme a existência ou não da função social da propriedade, estabelece as formas para sua desapropriação, garante a impenhorabilidade da pequena propriedade e o artigo 20, inciso II e artigo 26, inciso IV versam sobre as terras devolutas, o artigo 170 que vincula a função da sociedade privada dentro da ordem econômica e os artigos 184 a 191 que formam a política agrícola e fundiária para reforma agrária, não que os dispositivos constitucionais acima sejam exaurientes de assuntos pertinentes ao Direito Agrário na constituição, pois pode-se correlacionar outros assuntos às agrariedades.

O Direito Agrário fundamenta-se em cinco princípios basilares: (i) a função social da propriedade; (ii) prevalência do interesse coletivo sobre o individual; (iii) justiça social; (iv) e formulação da estrutura fundiária e (v) o progresso econômico e social do rurícola. O ponto

⁵ BORGES, P. T. Institutos básicos do Direito agrário. São Paulo: Saraiva, 1994. 266p

⁶ Direito público quando se trata de temas como desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, quando trata da política agrícola nacional, das relações das comunidades tradicionais com o estado e sucessivamente.

⁷ Direito privado quando se trata dos contratos rurais e suas estruturas, as relações de compra e venda realizadas no campo, nos contratos de empréstimos e por adiante.

central do presente trabalho estará no desenvolvimento econômico dos produtores rurais sobretudo os pequenos produtores, pautado na garantia constitucional da política agrícola que engloba o acesso ao crédito rural.

Enquanto ramo autônomo o Direito Agrário, assim como os demais ramos, necessita de multidisciplinariedade para seu entendimento e aplicabilidade coerente com o princípio almejado, mantendo sua relação estreita com outras ciências, como observa-se em Barros (2015, p. 27):

O direito agrário mantém relações com a economia rural. A economia é a ciência que trata dos fenômenos relativos à produção, distribuição acumulação e consumo de bens materiais. Se essa ciência é aplicada ao campo, tem-se a economia rural. Ao estabelecer que um dos elementos integradores do conceito de função social da propriedade rural é que ela tenha aproveitamento racional e adequado, consoante diz o art. 186, inciso I, da Constituição Federal, é buscar o direito agrário a estrutura da economia rural para completar-se. De outro lado, quando se sabe que o crédito rural tem forte apelo de subsídio ao campo, está-se diante de um fato típico da economia rural.⁸

Essa autonomia enquanto ciência e ramo do Direito concretizado na Constituição, não foi alcançado de forma tranquila, apesar da lógica pela sua importância essa posição foi conquistada em momento histórico⁹ com a Constituição Brasileira de 1988 ou a “Constituição Cidadã” como ficou conhecida devido a criação de direitos e retomada do processo democrático brasileiro após o período militar, trouxe consigo diversas heranças, dentre elas o modelo conservador de política pública rural que garantisse o poder social, político e econômico das elites agrárias no Brasil.

Lembrado que a essência digna e inovadora da Constituição brasileira de 1988, em suas novas facetas criadas para sua concepção garantem a ela sua concepção democrática, conforme destaca Marés (2003, p. 115):

Por isso foi chamada de cidadã, verde, ambiental, plurissocial, índia, democrática e quantos adjetivos enaltecendo pode ter um diploma que se escreveu para gerir os destinos do povo. E ela é tudo isso. E talvez seja a exata razão do esforço tão grande das oligarquias no sentido de modificá-la, alterá-la, para empalidecer seu verde amarelismo, sua força cidadã, seu caráter emancipatório.¹⁰

Pautada nos artigos 184 a 191 da Constituição Federal, inova criando um capítulo, intitulado “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária” que junto com outros artigos

⁸ BARROS, W. P. Curso de Direito Agrário. 9. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. 292p.

⁹ À frente serão demonstradas as condições que a carta constitucional foi promulgada, os interesses da elite ruralista envolvida e demais agentes.

¹⁰ MARÉS, C. F. A função social da terra. – Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003. 142p.

que versam sobre a ordem econômica e financeira, do meio ambiente, dos índios, da propriedade privada, da atuação legislativa do estado, da livre concorrência e outros índices constitucionais que regem a ordem econômica e a questão agrária no texto constitucional.

Sobre a ordem econômica e financeira inaugurada no artigo 170 nas palavras de Luis Roberto Barroso, não há “homogeneidade funcional” entre os princípios elencados nos incisos do artigo, onde o autor apresenta a classificação dos princípios da ordem econômica em duas categorias: os “princípios de funcionamento” e os “princípios-fins”.¹¹ Nesse entendimento, os primeiros são caracterizados por estabelecerem os parâmetros de convivência básicos que os agentes da ordem econômica deverão obedecer, como a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. Enquanto os demais princípios descrevem a realidade material que o constituinte deseja que seja alcançada, como a redução das desigualdades regionais e sociais.

Velado por esses princípios, que durante a constituinte a política agrária foi inserida no texto constitucional, apesar dos esforços progressistas de inovar na busca de direitos ao pequeno camponês, a questão agrária ficou pautada pelo garantismo da propriedade privada inviolável sem a prévia e justa indenização, mesmo que essa não cumpra sua função social, reforçando a posição conservadora dos ruralistas, como bem observado em POMPEIA (2021, pag. 45):

A bancada ruralista, por seu turno, dada sua dimensão legislativa e influência sobre o Executivo, tem tido uma relação bastante complexa com a concertação. Por certo, a bancada atua, desde sua constituição quando da Assembleia Constituinte, com temas ligados a montante e a jusante da agropecuária, mas seu foco tem sido a agropecuária patronal.

Para assegurar a manutenção das regalias patrimoniais e sociais das elites agrárias brasileiras, os ruralistas desde a votação até a promulgação garantiram seu papel de privilegio no texto constitucional, com forte pressão na constituinte por partidos e entidades representativas desse conservadorismo. A exemplo da União Democrática Ruralista (UDR), Aliança Renovadora Nacional (ARENA), sua influência na formação dos partidos conservadores Partido Democrático Social (PDS), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e fração do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que influenciaram na construção do texto conhecido.

Segundo Pilatti (2008)¹², a Constituinte de 1987/88, desde o início da sua estruturação, trabalhou com um princípio, a saber: o de construir um texto legal que não alterasse

¹¹ BARROSO, L. R. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 226, p. 187-212, out/dez 2001.

¹² PILATTI, A. (2008), A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 334p.

profundamente o *status quo*. Defendido ferozmente pelos representantes oligárquicos. Como pode-se observar em um trecho do Estatuto modelo da UDR, retratado no livro de Pillati (1988, p. 78).

[...] defesa da livre iniciativa, apoio a produtores e suas organizações junto a política pública, defesa do direito de propriedade rural, participação efetiva nas decisões políticas, diálogo franco e mútuo entre governo, produtores, imprensa e sociedade; promoção de eleição de seus membros para cargos legislativos federais, estaduais e municipais; assessoria técnica e jurídica.

Sobre essas influências a política agrária foi defendida e promulgada na Constituição Federal de 1988, apesar dos partidos progressistas terem representatividade e atuação direta no processo constituinte, tendo representado grande avanço democrático nos direitos individuais e coletivos, a questão agrária permaneceu majoritariamente conservadora, exclusivista e benevolente com as elites rurais de origem colonial do Brasil.

Nessa manutenção de interesses e privilégios, a carta constitucional recepcionou o Estatuto da Terra Lei nº 4.504 de 1964 (BRASIL, 1964) que define a política agrária em seu título I – Art. 1º § 2º, como: “Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem 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”.

Essas políticas de acordo com Grau (2014, p. 28), não se reduzem à categoria das políticas econômicas; englobam, de modo mais amplo, todo o conjunto de atuações estatais no campo social (políticas sociais). E junto a essas políticas públicas tem-se a política agrícola, e nela está inserida a assistência creditícia, ponto central do presente trabalho, o qual toma como marco inicial a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural com a Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, e a Lei 4.829 de 5 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965) que institucionalizou o crédito rural no Brasil, a despeito de outras ações e momentos que ocorreram incentivos financeiros ao crédito no campo, como a execução de fomento creditício antes de 1965 pelo Banco do Brasil, como será explicado adiante.

A política agrária está resguardada na Constituição, legislando sobre a forma de condução pública das ações destinadas ao campo, sendo estudada pelo Direito Agrário, que conforme Souza (1985, p. 5)¹³:

Na verdade, o direito agrário brasileiro não é constituído apenas ou simplesmente por algumas normas esparsas e princípios desconexos, mas tem toda uma estrutura

¹³ Direito Agrário: lições básicas. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 5.

devidamente esquematizada a partir do Estatuto da Terra, com normas próprias, diferenciadas e especializadas.

O crédito rural parte integrante da política agrária constitucional e demais legislações é o ponto central deste trabalho, dada sua importância na condução dessa política agrária, como bem observa o professor Marques (2017, p. 150) “tão importante é a sua função, que se pode dizer, sem receios da crítica especializada, que ele está para a Política Agrícola, como a função social está para o Direito Agrário”. Diante da relevância do assunto para todos os agentes no campo independentemente do setor ou porte produtivo, o crédito e os instrumentos de intermediação financeira utilizados para atender as necessidades de financiamento rural se renovam conforme as práticas mercadológicas vão se transformando, o que demanda alterações legais e novos instrumentos legislativos e jurídicos, o que leva ao presente trabalho.

1.1 A relevância econômica do agronegócio

A relevante participação do agronegócio na economia nacional é conhecida pela sua preponderante participação na balança comercial e de pagamentos brasileira, reflexo da sua contribuição no Produtor Interno Bruto (PIB)¹⁴ e Produto Nacional Bruto (PNB), constituindo-se como um dos setores que mais se desenvolveram nas últimas décadas, conforme estudos acerca do tema.

Em meados do século XX, o Brasil tinha uma economia agrícola tradicional, de baixa produtividade e baseada em um sistema desigual de posse da terra, com latifúndios imensos por todo o país. Enquanto outras nações latino-americanas estavam recorrendo à reforma agrária como um modo de introduzir tecnologia moderna na agricultura tradicional, os governos brasileiros desse período decidiram fornecer incentivos para que os proprietários de terra tradicionais se tornassem agricultores modernos. O resultado foi um processo de modernização baseada em um sistema tradicional de posse de terra, que muitos chamaram de modernização conservadora. Como havia abundância de terras subutilizadas, o governo pôde reprimir a demanda para reforma agrária promovendo a colonização em massa por agricultores pobres, não atuando na estrutura de posse de terra, que se manteve altamente concentrada. (KLEIN, 2020, p. 20).¹⁵

A atividade agrária está presente na formação social, cultural e econômica do Brasil, inclusive na organização do estado, e essa influência refletiu-se fortemente na formação econômica nacional, enquanto continuidade no modelo exploratório de grandes *commodities*

¹⁴ Segundo o principal órgão de pesquisas quantitativas sobre o agronegócio do Brasil, o Cepea, o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB): [...] à renda gerada de forma sistêmica na produção de insumos para a agropecuária, acrescida da renda gerada na produção primária e se estendendo por todas as demais atividades que processam e distribuem o produto ao destino final (consumo doméstico, exportação ou estoques) (CEPEA, 2017: 4).

¹⁵ KLEIN, H. S. Alimentando o mundo: o surgimento da moderna economia agrícola no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2020. 440p

agrícolas.¹⁶ As funções da agropecuária no processo de desenvolvimento econômico do Brasil conforme Bacha (2018, p. 293)¹⁷ do século XIX até o ano de 2018 explica-se a saber:

Desde o século XIX, a agropecuária e, posteriormente, as agroindústrias foram importantes geradoras de divisas para a economia brasileira. Isso se insere dentro da divisão internacional de trabalho, a qual atribui a países como o Brasil a função de gerar produtos exportáveis que sejam intensivos em recursos naturais, energia e mão de obra.

O agronegócio, mostra-se como um dos elos mais fortes e expressivos da cadeia produtiva brasileira dado seu volume de capital gerado, exportações e divisas cambiais. Conforme dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (CEPEA/USP) (CEPEA, 2019), quando a soma de bens e serviços gerados no agronegócio chegou a R\$ 1,55 trilhão ou 21,4% do PIB brasileiro¹⁸. A capacidade produtiva no campo tem aumentado ano após ano, a área plantada, os volumes colhidos e os resultados financeiros crescentes, o que denota fomento na oferta de crédito visto a necessidade de recursos para desenvolvimento das atividades rurais e manutenção do crescimento para acompanhamento das exigências produtivas globais. Assim ensina Coelho (2014) de forma didática:

“Embora centrado na produção rural, o agronegócio – importante segmento da economia brasileira – compreende várias atividades mais extensas, muitas delas concentradas no meio urbano. Trata-se de uma rede de negócios que perpassa os três setores tradicionalmente identificados na economia (primário, secundário e terciário), estando presente em todos eles.” (COELHO, 2014, p. 75).¹⁹

Como dito pelo professor de Direito Comercial, o agronegócio não se restringe somente a produção no campo, ao produtor rural, o segmento compreende uma vasta gama de agentes produtivos e que juntos formam um ecossistema jurídico, econômico e social complexo. O complexo agroindustrial brasileiro tem papel importante na economia nacional, devido a sua grande dependência do capital estrangeiro, nossa matriz econômica ainda primária e necessidade de reservas estrangeiras para valorização do real, o crescimento do PIB do agronegócio tem influenciado o movimento de contratos de câmbio para fechamento dos negócios do agronegócio.

¹⁶ FURTADO, C. 1920-2004. Formação econômica do Brasil. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

¹⁷ BACHA, C. J. C. Economia e Política Agrícola no Brasil. Campinas: Alínea. 2018. 316p.

¹⁸ Segundo dados do CEPEA/USP em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-Agronegocioagronegocio-brasileiro.aspx> - Acesso em 16 de outubro de 2020.

¹⁹ COELHO, F. U. Os desafios do direito comercial: com anotações ao projeto de Código Comercial. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 75.

Conforme dados do Banco Central do Brasil (BACEN) esse movimento aumentou substancialmente nos últimos dois anos, a saber:

Figura 1 - Fluxo de Câmbio Contratado de 2019 a 2021



Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarGrafico>>.

Acesso em 03 de setembro de 2021.

No entanto, não afirmamos que a alimentação da população depende do agronegócio, tampouco que devido a importância do segmento ante a economia nacional seja justificativa para a insegurança alimentar de metade da população²⁰, ou das injustiças sociais ocorridas e violências presentes no campo, muito menos na forma predatória de exploração do meio ambiente, o ponto levantado no trabalho é tão somente a importância do agronegócio na economia nacional devido a geração de divisas e sua contribuição para o crescimento do PIB.²¹

²⁰ Disponível em: <https://exame.com/brasil/pela-1a-vez-em-17-anos-mais-de-50-nao-tem-seguranca-alimentar-no-brasil/> - acesso em 03 de Setembro de 2021.

²¹ Como BACHA (2018, p. 17) dispõe que “Num país (como o Brasil), pode-se dividir a economia em vários setores e estimar o VBP (Valor Bruto da Produção) e o consumo intermediário de cada setor. Assim, obtém-se o valor adicionado em cada setor da economia. A soma dos valores adicionados em todos os setores gera o PIB do país. Esse é o procedimento usado no Brasil.

1.1.1 Um campo global

O comércio deixou de ser local desde os primeiros registros de áreas agrícolas cultivadas, com a utilização da irrigação a produção agrícola aumentou e o aproveitamento da terra e das culturas foram viabilizadas. Com a melhoria das técnicas de cultivos e criação de animais, as pessoas puderam dispor de excedentes e conseqüentemente comercializar o que lhes sobravam.

Com o advento da agricultura a humanidade pode se aglomerar e formar mercados para a troca direta de produtos, quando o homem deixou de ser nômade e passou a se fixar nos locais para fins de produção mercantil, essa mudança de hábitos criaram as condições para que alguns pudessem se apropriar dos meios e instrumentos de produção com a terra e animais, assim como o que se produzia.²²

Após o feudalismo, e expansão das moedas e possibilidades mercantis, criou-se a necessidade de novos mercados e produtos, para colonização e exploração em busca dos novos bens de consumo de grande aceitação comercial, o que levou os impérios a se lançarem ao mar. Os portugueses foram os precursores da colonização da América, inicialmente com a exploração do Pau-Brasil e sequencialmente da cana-de-açúcar, extrativismo mineral de ouro e pedras preciosas, além das demais culturas agrícolas desenvolvidas nas colônias com a finalidade de fornecimento ao velho continente.

Mais à frente da linha histórica do comércio agrícola, no século XX, com a mecanização da agricultura e potencialização da produtividade nacional, tendo como exemplo a iniciativa empreendedora um século antes de Mauá, quando da abertura dos portos em 1808 e o fim da exclusividade da metrópole Portugal iniciando o processo de internacionalização do Brasil e a continuidade dos ciclos de produção agrícola e a transmigração da corte portuguesa, o Brasil então se elevou à condição de Reino. Momento em que o Brasil teve seus primeiros empreendedores comerciais sob uma visão fora do Estado, Caldeira (1995, p. 319) pontua que “Mauá não tinha como lutar pela racionalidade econômica que pregava. Em pouco tempo, toda a cidade o apontava como o símbolo máximo da nova época de aventureiros dos corredores do poder.”²³

Durante o século, houve a possibilidade de melhoria do comércio, organização social, desenvolvimento dos meios de transporte e escoamento, investimentos na produtividade

²² COELHO, F. U. Princípios do direito comercial: com anotações ao projeto de Código Comercial. São Paulo: Saraiva, 2012. Pag. 27-28.

²³ CALDEIRA, J. Mauá: empresário do Império. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

agrícola como as lavouras de café, cana, cacau, fumo, algodão e borracha, sempre baseadas em uma estrutura de concentração de terras criando desigualdades sociais e econômicas no país.

Em meados do século XX, o Brasil tinha uma economia agrícola tradicional, de baixa produtividade e baseada em um sistema desigual de posse da terra, com latifúndios imensos por todo o país. Enquanto outras nações latino-americanas estavam recorrendo à reforma agrária como um modo de introduzir tecnologia moderna na agricultura tradicional, os governos brasileiros desse período decidiram fornecer incentivos para que os proprietários de terra tradicionais se tornassem agricultores modernos. O resultado foi um processo de modernização baseada em um sistema tradicional de posse de terra, que muitos chamaram de modernização conservadora. Como havia abundância de terras subutilizadas, o governo pôde reprimir a demanda para reforma agrária promovendo a colonização em massa por agricultores pobres, não atuando na estrutura de posse de terra, que se manteve altamente concentrada. (KLEIN, 2020, p. 20).²⁴

A industrialização ocorrida entre as décadas de 1930 e 1980, o país se reestruturou para exportação sobretudo com intervenção do Estado, logo na década de 60, com a execução do plano de metas do governo JK concretizou-se a industrialização nacional e uma agricultura de exportação. O governo denominado na literatura nacional como “os anos dourados” teve como característica a proposta de industrialização e reformas estruturais no Brasil, que aconteceram e alteraram o curso da organização política, econômica e social brasileira.

Em 1964, os militares deram continuidade a tarefa de industrializar e modernizar o país criando as bases para a Revolução Verde²⁵, um dos pilares do “milagre econômico”²⁶ durante o Governo Militar, responsável por aumentar a produção no campo com um perfil agroexportador, o que ainda permanece sem substanciais alterações.

A evolução do ponto de vista econômico e produtivo do mercado agrícola somado às pressões políticas das elites agrárias, levou o Estado a criar mecanismos de subsídios financeiros para custeio da produção e manutenção desse processo de desenvolvimento proposto por Juscelino Kubitschek, criando respectivamente em 1965 e 1964, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e o Estatuto da Terra para viabilizar e disciplinar, nos moldes definidos pelo projeto nacional desenvolvimentista, atendendo os anseios dessa elite agrária e as exigências capitalistas, o uso da terra com o combate a improdutividade justificada pela recém criada função social da terra.

²⁴ KLEIN, H. S. Alimentando o mundo: o surgimento da moderna economia agrícola no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2020. 440p

²⁵ A Revolução Verde foi uma expressão cunhada, de certa forma, em 1966, em uma conferência realizada na cidade de Washington. Inspirada no termo Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra, ela tinha certas relações com a mesma. Afinal, essa terminologia remete ao processo que vigora a modernização do setor agrícola. Esta revolução começa a ocorrer a curtos passos no final da década de 1940.

²⁶ Entre 1969 e 1973, a economia brasileira registrou taxas de crescimento que variavam entre 7% e 13% ao ano. O setor industrial se expandia e as exportações agrícolas aumentaram significativamente, gerando milhões de novos postos de trabalho.

Anteriormente à ideia de desenvolvimento nacional pautada na industrialização, modernização do campo e reformas de infraestrutura básica, tínhamos um sistema de produção de baixa produtividade e pautada na manutenção dos latifúndios, saídas do modelo escravocrata e transformadas em oligarquias regionais, como se observa Oliveira (1989, p. 15):

A Primeira República herda, pois, uma economia cujas condições de acumulação e de crescimento haviam sido grandemente potencializadas. Em primeiro lugar, avançam os processos de acumulação primitiva, que a nova classe revertia agora *pro domo suo*, e que significavam não apenas a ampliação da posse e propriedade da terra, mas o controle das nascentes trocas entre unidades de produção distintas, desfeita a autarquia anterior, por intermédio de todas as instituições que depois vão caracterizar a estrutura política e social da República Velha, como o coronelismo, o complexo latifúndio-minifúndio, os agregados. Em segundo lugar, a instauração do trabalho livre no coração das próprias unidades produtivas do complexo agroexportador significa uma inversão da situação da economia escravocrata, predominando agora o capital variável e fazendo crescer a rentabilidade das explorações.²⁷

Com a integração (indústria e agricultura) no período de 1960 a 1980, impulsionada pela aliança do capital nacional, capital externo e capital estatal, criaram-se grandes empresas e grupos econômicos que influenciaram a dinâmica das atividades agrárias. Sobre o período, ensina Delgado (2012, pag. 77) sobre o a modernização ainda conservadora da agricultura brasileira:

O período histórico que estamos considerando, 1965-1985, constitui com muito maior clareza a etapa do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em processo de integração com a economia urbana e industrial e com o setor externo. É importante ter em conta que a chamada “modernização conservadora” da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária.²⁸

Nas décadas de 1960 e 1970 o governo militar interveio substancialmente no meio rural, com foco na modernização e expansão da fronteira agrícola, para aumento da produção de grãos destinados ao mercado externo, os militares com sua visão desenvolvimentista tinham que dar continuidade ao projeto nacionalista capitalista, manter as condições de mão de obra assalariada disponível, espaços produtivos e zelar pela estabilidade política e social, para tanto, normatizou-se juridicamente a relação do homem com a terra, editando em 1964 a Lei 4.504, de 30 de novembro, conhecida por Estatuto da Terra.

²⁷ OLIVEIRA, F. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil (1889-1930). In: _____ A Economia da Dependência Imperfeita. 5º Ed. Rio de Janeiro, Editora Graal. 1989. p. 9-38

²⁸ DELGADO, G. C. Período de transição – da ‘modernização conservadora’ à economia do agronegócio & Reestruturação da economia do agronegócio anos 2000. In: _____. Do Capital Financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 77-109.

O processo de modernização do campo no período de 1970 a 1980, foi baseado em créditos rural farto e subsidiado, concentrado em algumas culturas e sem expressiva mudança na estrutura agrária do Brasil, que foi chamado por alguns autores Müller (1990, p. 31--32)²⁹ de modernização conservadora da agropecuária.

Na década de 1980, a crise fiscal do Estado, a inflação pioraram drasticamente, o fomento e subsidio do crédito agrícola minguaram, a aceleração inflacionária pós 1987 que persistiu até meados de 1994, o déficit da balança de pagamentos até o final da década de 1990 levaram à implantação e diferentes regimes cambiais e monetários, com tendências a forte valorização cambial o que prejudica a agricultura nacional reduzindo a receita em reais tendo em vista a forte matriz exportadora e dependência de insumos importados.

A agropecuária nacional seguiu sofrendo com o câmbio e as alterações fiscais e políticas que se seguiram durante as décadas seguintes, logo nos anos de 2003 a 2011 ocorreu uma persistente valorização do real ante o dólar, com a estabilidade monetária da economia brasileira e a entrada considerável de capitais estrangeiros (também incentivados pelas altas taxas de juros), a agroindústria nacional seguiu crescendo e se desenvolvendo, batendo recordes em área plantada e produtividade conforme tabelas 1 e 2, abaixo.

Tabela 1 - Área plantada por Regiões por anos (em mil hectares)

Área Plantada	Anos					
	1976/77	1979/80	1989/90	1999/00	2009/10	2019/20
Sul	16.901,6	17.909,1	17.008,1	15.036,5	17.501,5	19.666,9
Sudeste	6.746,1	6.444,3	6.508,6	4.909,6	4.750,7	5.795,2
Centro oeste	4.387,2	5.384,4	6.859,6	9.340,1	15.936,8	27.947,5
Nordeste	8.940,8	9.891,9	7.453,6	6.992,2	7.579,3	8.148,4
Norte	343,2	528,5	1.115,1	1.545,9	1.647,4	3.220,8
BRASIL	37.318,9	40.158,2	38.945,0	37.824,3	47.415,7	64.778,8

Fonte: CONAB, set/2020

Tabela 2 - Produção das Regiões (Ton mil)

Produção – Ton. mil	1976/77	1979/80	1989/90	1999/00	2009/10	2019/20
Sul	27.509,50	29.645,00	32.604,40	35.813,70	63.412,70	78.739,40
Sudeste	9.012,60	9.889,80	10.161,60	11.415,30	17.323,20	24.264,00
Centro oeste	5.572,70	7.246,00	11.253,50	25.474,20	52.408,20	118.185,70

²⁹ MÜLLER, Geraldo. Observações sobre a economia política da agricultura brasileira. São Paulo: UNESP, 1990. (Rascunho, n. 14).

NORDESTE	4.419,90	3.421,30	2.940,00	7.850,90	11.973,50	19.987,40
Norte	428,4	669,1	2.192,00	2.475,80	4.137,30	10.727,70
BRASIL	46.943,10	50.871,20	58.280,30	83.029,90	149.254,90	251.904,20

Legenda: (*) Estimativa em março/2020.

Fonte: CONAB.

As fontes demonstram o crescimento da área plantada e produtividade do campo no Brasil, refletindo os incentivos financeiros e fiscais destinados ao segmento do agronegócio e sua importância econômica, política e social para o país. Fato que o Brasil tem batido recordes sucessivos de produtividade e expansão agrícola, com abertura de novas fronteiras agrícolas³⁰, introdução de novas tecnologias e investimentos financeiros massivos no segmento.

No entanto, a realidade do campo não mudou nos últimos séculos, a disparidade social e econômica persiste, a elitização do acesso aos meios de produção, a violência no campo continua presentes graças a essas disparidades de acesso à terra.

Com a crescente produtividade e perspectiva de expansão da área plantada, a crescente demanda por gêneros alimentícios, combustíveis e minérios no planeta, sobretudo nos últimos dois anos em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) e os sucessivos planos de investimentos e estímulos financeiros e econômicos dos governos, conjuntamente a desvalorização das moedas emergentes e valorização do dólar, o mundo tem direcionado mais foco para o agronegócio brasileiro graças a essas necessidades, o que consequentemente impulsiona as exportações nacionais, como se observa nos dados do Ministério da Economia na figura 2.

³⁰ A ideia de fronteira agrícola está ligada à de fronteira econômica e frente pioneira, locais de acumulação de capital e exploração da Terra. Conforme: MARTINS, J. de S. Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano. 2ª ed. 4ª reimpressão – São Paulo: Contexto, 2019. 187p.

Figura 2 – Exportações Top 10 países com maiores participações em Jan/Ago 2021 - US\$ Milhões

Ranking 2021	Ranking 2020	País	2021		2020		Var.%(MD)	Part.(%)	
			Valor	MD	Valor	MD		2021	2020
1	1	China	64.495,87	386,20	47.334,23	283,44	36,26	34,15	34,42
2	2	Estados Unidos	19.150,05	114,67	13.406,49	80,28	42,84	10,14	9,75
3	3	Argentina	7.829,91	46,89	5.116,63	30,64	53,03	4,15	3,72
4	4	Países Baixos (Holanda)	6.326,50	37,88	4.810,88	28,81	31,50	3,35	3,50
5	12	Chile	3.986,27	23,87	2.286,17	13,69	74,36	2,11	1,66
6	5	Espanha	3.874,30	23,20	2.878,72	17,24	34,58	2,05	2,09
7	11	Coreia do Sul	3.682,88	22,05	2.309,41	13,83	59,47	1,95	1,68
8	9	Singapura	3.668,63	21,97	2.491,75	14,92	47,23	1,94	1,81
9	10	México	3.558,66	21,31	2.394,21	14,34	48,64	1,88	1,74
10	8	Japão	3.482,95	20,86	2.528,00	15,14	37,77	1,84	1,84
		Demais países	68.803,44	412,00	51.954,42	311,10	32,43	36,43	37,78

Fonte: Ministério da Economia

Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/pg_principal_bc/principais_resultados.html - Acesso em 05 de setembro de 2021

Assim, as grandes potências mundiais China e Estados Unidos são os grandes compradores de nossas *commodities*, com maior interesse na nossa produção rural e acima de tudo na manutenção dos poderes e hegemonia das elites agrárias nacionais, no financiamento em larga escala para produção e cultivo de produtos de necessidade global, o que determina o perfil agroexportador da agropecuária brasileira e da sua dependência de capital externo e necessidade de divisas, o que tem sido a justificativa para todas as mazelas sociais que o campo tem passado nos últimos séculos.

O agronegócio brasileiro representa grande exportador de alimentos e *commodities* mundiais, o que tem sido a grande justificativa do setor para alavancar cada vez mais a produção e utilização de métodos discutíveis economicamente e socialmente para tanto, como observa POMPEIA; SCHNEIDER (2021, pag. 177):

Não restam dúvidas sobre a relevância atual das exportações de *commodities* agropecuárias para a balança comercial brasileira (Mapa, 2016; 2021) – embora devam ser considerados, para esse resultado, dentre outros fatores, (1) a não cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em relação às vendas externas de produtos primários e (2) o fato de o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) não incluir, no cálculo das exportações líquidas do agronegócio, os saldos comerciais negativos a montante das cadeias produtivas, que ocorrem em razão das consideráveis importações de fertilizantes e agrotóxicos.

Assim o agronegócio não representa somente riqueza, saldo na balança comercial ou geração de divisas e impostos, na verdade há uma discussão profunda sobre os benefícios e disparidade de tratamento que o setor tem frente a outros, pela justificativa de produzir alimentos, o que nem sempre é a realidade visto a insegurança alimentar para grande parcela da população brasileira.

Enquanto a população passa pela insegurança alimentar, fome e violência no campo, grandes áreas rurais estão produzindo soja e milho para a produção de ração, tofu, leite de soja, pele de tofu, grãos de soja fermentados e molho de soja, enquanto alguns brasileiros passam fome de arroz e feijão, a soja mata a fome de alguns e aumenta a de outros.

1.2 Importância do crédito rural na política agrária

Na perspectiva Keynesiana, a moeda é o ponto de partida para a discussão sobre a oferta de crédito em uma economia monetária de produção, pois essa influência sobremaneira as decisões dos agentes econômicos (KEYNES, 1930, p. 11). Assim, a oferta de crédito dada pelo sistema financeiro nos empréstimos afeta o princípio da demanda efetiva formulada por Keynes, como se observa na obra de Keynesiana (KEYNES, 1985, p. 31).

Quando o emprego aumenta, aumenta, também, a renda real agregada. A psicologia da comunidade é tal que, quando a renda real agregada aumenta, o consumo de agregado também aumenta, porém não tanto quanto a renda. Em consequência, os empresários sofreriam uma perda se o aumento total do emprego se destinasse a satisfazer a maior demanda para consumo imediato. Dessa maneira, para justificar qualquer volume de emprego, deve existir um volume de investimento suficiente para absorver o excesso da produção total sobre o que a comunidade deseja consumir quando o emprego se acha a determinado nível. A não ser que haja este volume de investimento, as receitas dos empresários serão menores que as necessárias para induzi-los a oferecer tal volume de emprego. (...) O montante de investimento corrente dependerá, por sua vez, do que chamaremos de incentivo para investir, o qual, como se verificará, depende da relação entre a escala da eficiência marginal do capital e o complexo das taxas de juros que incidem sobre os empréstimos de prazo e riscos diversos.

Ou seja, na visão de Keynes, a decisão de investir depende das condições do crédito e seus riscos que por sua vez estão ligados a liquidez e momento econômico, sendo o crédito que fomenta a preferência de investimento dado o aumento da renda e consequente aumento do consumo.

Alguns autores tratam o sistema bancário como o agente econômico que disponibiliza os recursos para o processo de desenvolvimento econômico, como citado por Schumpeter (1997, p. 102).

(...) em princípio não é possível o empréstimo dos serviços do trabalho e da terra pelos trabalhadores e proprietários de terra. Nem pode o próprio empresário tomar emprestado meios de produção produzidos. Pois no fluxo circular não haveria estoques ociosos para as necessidades do empresário. Se em um lugar ou outro por ventura existirem exatamente os meios de produção produzidos que o empresário necessita, então é claro que este pode compra-los; para isso, contudo, precisa outrossim de poder de compra.

Em um país essencialmente agrário como o Brasil, a forma mais eficiente de geração de emprego é o investimento no campo, na geração de renda proveniente da produção agrícola,

desde que houvesse uma excelente distribuição agrária-fundiária. No entanto, o que se observa é a desigualdade geográfica e econômica na qualidade de terra e renda, sendo uma saída sempre adotada pelo governo a oferta de crédito como mecanismo de incentivo a investimentos com o objetivo de gerar demanda com crescimento da renda e emprego. Mas devido o processo histórico, social e econômico a precária distribuição fundiária no Brasil e nos meios de produção, não há geração de distribuição de renda necessária para a criação de poupança aos mais desfavorecidos que dispõem somente de sua força de trabalho para ofertar.

Mesmo em um país tão desigual, o governo pressionado por uma elite agrária representativa no Congresso segue a mesma linha conservadora negligenciando a necessidade eminente de uma reforma agrária, o que levou o constituinte a inserir no texto constitucional a exigibilidade de uma política agrícola e fundiária, a qual tem lugar de destaque nessa política a garantia de preços, instrumentos creditícios para investimentos que favoreçam os produtores rurais.

No artigo 187 da Constituição Federal, em seu inciso I, consta a determinação de existência de uma política agrícola com observância aos instrumentos creditícios e fiscais, direcionando-nos ao Crédito Rural.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

O crédito rural é um mecanismo garantidor e através da Lei do Crédito Rural 4.829/1965 (BRASIL, 1965) é que temos a definição do seu conceito como sendo “o suprimento de recursos financeiros, por intermédio das entidades públicas e estabelecimento de crédito particulares, a produtores rurais ou a suas cooperativas”³¹, para que tais recursos sejam destinados exclusivamente em atividades rurais nos termos da lei já mencionada.

³¹ BRASIL. Lei 4.829, de 05 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14829.htm - Acesso em 06 out 2021.

Esse recurso financeiro tem como objetivo fomentar investimentos por pessoas físicas e empresas, financiar o custeio e a comercialização, incentivar a produção e, conseqüentemente, a geração de renda, possibilitar aquisição de terras, portanto, beneficiar o complexo agroindustrial.

Pautado na generalidade da necessidade de crédito para os diferentes sujeitos do segmento agro, direcionam as alterações legislativas conforme o mercado demanda, representado na lei 13.986/2020 (BRASIL, 2020) em seu capítulo IX, que trata da subvenção econômica para empresas cerealistas, conforme art. 47 da referida legislação.

Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica em benefício das empresas cerealistas, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento a serem contratadas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) até 30 de junho de 2021.

Assim, o crédito rural abrange toda a cadeia produtiva do agronegócio, sendo uma das partes mais sensíveis da política pública agrária, desde o incentivo a comercialização tardia para manutenção de estoque com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), ou investimentos específicos em determinadas áreas com recursos do SNCR ou BNDES em armazéns, irrigação, maquinaria ou energia renovável, sendo o crédito um recurso de direcionamento para setores correlatos ao produtor rural diretamente.

Como assevera Buranello (2018)³², o SNCR é mais do que um sistema de crédito, já que assume também a forma de instrumento de planejamento da produção para evitar gargalos no fornecimento de bens primários para os setores correlatos, inclusive a oferta de divisas para importação de bens de capital.

O crédito rural pode ser entendido como um ponto central da política agrícola, como já dito anteriormente, ponto defendido com vigor pelos envolvidos no segmento, desde os pequenos produtores rurais com a agricultura familiar via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), os médios produtores via Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP) e os grandes produtores conhecidos como DEMAIS, sendo esse enquadramento conforme faturamento e faixa de geração de caixa de cada produtor.

Sendo que cada linha e perfil tem objetivos e públicos totalmente distintos a saber:

O PRONAF foi criado pelo Decreto 1.946/1996 (BRASIL, 1996), e mais tarde alterado pelo decreto Lei 3.991 de 30 de outubro de 2001 (BRASIL, 1991) que disciplina em seu Art. 1º que o PRONAF tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a

³² BURANELLO, R. Manual do direito do agronegócio. – 2 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (p. 187)

geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares.

Enquanto o PRONAMP parte integrante do SNCR, que tem como objetivo o financiamento de projetos sustentáveis de aumento da produtividade, ampliação e modernização de projetos agropecuários dos médios produtores rurais. E as demais linhas de crédito da agricultura empresarial, sendo o conjunto de linhas de crédito de investimento agropecuário e fundos constitucionais que visam atender a todos os produtores rurais que não se enquadram no PRONAF e no PRONAMP.³³

Vale ressaltar que a constituição de 1988 conferiu aos agricultores tutela específica, já que a agricultura e seu desenvolvimento são a fonte de manutenção do direito à vida com a garantia de alimentos, tanto que a carta constitucional aborda a agricultura em seu sentido social, além do valor da propriedade privada, asseverando que a política agrícola seja planejada e executada com a participação de todo o setor e as particularidades inerentes a cada integrante.

Essa proteção justifica-se no discurso de interesse coletivo, proteção alimentícia a vida em um bem geral, e conforme Grau (2018, p. 123), sob essa alegação a própria constituição autoriza o estado a intervir na economia e nas relações creditícia e sociais.

Um determinado aspecto deve, porém, ser desde logo sublinhado: a Constituição autoriza o Estado a explorar diretamente a atividade econômica exclusivamente as hipóteses expressamente por ela previstas e quando essa exploração se impuser como necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, “conforme definidos em lei”.³⁴

Essa intervenção autorizada legitimamente, favorece alguns sujeitos dado a sua força normativa, exemplo é o crédito rural quando o estado subsidia as taxas de juros, cria ações de compensação em frustações de safras ou garante seguro e preços aos produtos, sendo que a parte notável na ação estatal junto a produção no campo está a disponibilidade ano após ano de recursos abundantes de crédito sob a justificativa de garantia alimentar, quando na verdade observa-se que a maioria dos recursos são aplicados em culturas destinadas à exportação e não alimentícias nacionalmente (soja, cana de açúcar, sorgo, milho e outras).

O crédito rural é parte sensível para todos os envolvidos no processo produtivo no campo, pois é de interesse dos trabalhadores rurais na agricultura familiar aos grandes produtores rurais exportadores, ambos comungam no ponto de necessidade de recursos menos

³³ Salvo regras específicas de fundos Constitucionais (FCO, FNO, etc) que também destinam parte de seus recursos a pequenos e médios produtores.

³⁴ GRAU, E. R. A ordem econômica na Constituição Federal de 1988: (interpretação e crítica) /Eros Roberto Grau. – 19.ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2018. 384p.

onerosos e muitas vezes os mais subsidiados possíveis, por outro lado, o governo tem interesse em atender os dois agentes, pois com isso fomenta o crescimento de exportações e melhora a balança comercial nacional, agradando a “gregos e troianos” em um interesse comum, além de lhe garantir apoio político.

Notório o interesse em atendimento do setor quanto a crédito devido a sua influência política, mister lembrar que tivemos uma Presidente da República que sofreu *impeachment* sob o argumento das “pedaladas fiscais”³⁵ consistindo (no argumento do julgamento político ocorrido em 31/08/2016) em crime de responsabilidade fiscal nos empréstimos tomados sem autorização do Congresso, melhor explicado em livro que retrata o momento histórico ocorrido.

Então, foi lá que ficou claro que houve as operações de crédito junto aos bancos públicos e, principalmente, a não contabilização destas mesmas operações; foi lá que ficou claro que foram abertos os créditos suplementares sem autorização deste Congresso quando não estava ainda em vigor a meta, que era levada em consideração. Então, em nenhum momento o argumento para apresentação da denúncia foi a rejeição.³⁶

No entanto aqui não será discutido essa questão que trata do processo de impeachment da presidente Dilma Vana Rousseff, o tema apresenta-se somente para fim exemplificativo da importância política do crédito rural e seu peso no orçamento do governo e a complexidade de agentes envolvidos no processo de financiamento da atividade rural no Brasil, parte primordial na política agrícola nacional, tanto que, algumas vezes se confundindo uma com a outra.

1.2.1 História do crédito rural

O crédito rural desde sua criação fez parte da política agrícola nacional, logo a agropecuária ocupou espaço de destaque no cenário econômico e histórico nacional, tanto que a rotulação de momentos históricos com nomes de ciclos de culturas agrícolas, a exemplo do ciclo da cana-de-açúcar, do algodão, do café e da soja.

Dada essa importância, os governos sempre se importaram em financiar as elites agrárias, muitas vezes pertencentes ao próprio governo, criando planos safras com montantes de recursos cada vez maiores e particularidades para os momentos e culturas beneficiadas, além

³⁵ Nome dado a falta de pagamento da equalização dos juros nos empréstimos rurais ao Banco do Brasil pelo Governo Federal nos anos de 2016, com prorrogação para o próximo exercício.

³⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal / Senado Federal*. -- Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016. 664 p. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3885> - Acesso em 07 de setembro de 2022.

de legislações que garantissem acesso aos recursos e destinação de orçamento para tal finalidade.

A exemplo do que acontece em outros países, como a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, do Sistema de Crédito Rural dos Estados Unidos (*Farm Credit System*) e do *Crédit Agricole* de France na França, o Brasil criou um arcabouço legislativo extenso para normatizar e garantir acesso ao crédito rural, a saber REIS (2019, p. 8):³⁷

- 1885: Criação do instituto do Penhor Agrícola – Lei 3.272/1885
- 1903: Criação da Caixa de Crédito Agrícola pelos sindicatos rurais – Lei 829/1903;
- 1937: Criação da Lei do Penhor, primeiros contratos de penhor – Lei 492/37;
- 1964: Criação do Estatuto da Terra, marco legal do Direito Agrário – Lei 4.504/64;
- 1964: Criação do SNCR – Lei 4.595/64;
- 1965: Institucionalização do Crédito Rural – Lei 4.829/65;
- 1966: Edição do Decreto 58.380 que aprova o Regulamento do Crédito Rural;
- 1967: Resolução do Conselho Monetário Nacional, que torna obrigatório o direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário para a concessão de crédito ao setor agrícola;
- 1967: Criação dos primeiros títulos de crédito rurais que instrumentalizaram o Crédito Rural por meio das Cédulas de Crédito Rural, das Duplicatas Rurais e das Notas Promissórias Rurais – Decreto Lei 167/67;
- 1973: Institucionalização do Programa de Garantias da Atividade Agropecuária (PROAGRO) – Lei 5.969/73;
- 1986: Extinção da conta movimento, o que limitou os recursos para o crédito rural;
- 1986: Criação da poupança rural;
- 1991: Aumento da participação do BNDES no crédito rural;
- 1991: Criação da Lei Agrícola, que trata da política agrícola nacional – Lei 8.171/91;
- 1994: Criação da Cédula de Produto Rural (CPR) – Lei 8.929/94;
- 1996: Criação do PRONAF – Decreto nº 1.946/96;
- 1996: Criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, a taxas subsidiadas;
- 1998: Criação do Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (RECOOP);
- 2004: Criação dos Novos Títulos do Agronegócio – Certificado de Depósito Agropecuário/ *Warrant* Agropecuário (CDA/WA), Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) – Lei 11.076/2004;
- 2005: Criação da Nota Comercial do Agronegócio (NCA) – Instrução 422 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- 2020: Criação de novo título de crédito, Cédula Imobiliária Rural (CIR) e outras alterações – Lei 13.986/2020.

A sequência cronológica descrita acima demonstra o quanto a intervenção estatal e participação pública junto ao setor produtivo no campo sempre foi preponderante e essencial para existência das relações econômicas no mundo rural. O Estado mediante legislação e

³⁷ REIS. Marcus. Crédito Rural: Teoria e prática. 1 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. 495p.

subsídios financeiros continua sendo o principal agente de viabilização do crescimento produtivo, do acesso ao crédito, do seguro, preços mínimos, subsídios de crédito e publicidade ao agro.

Quando da aprovação do SNCR e institucionalização legal desse, podemos encontrar discursos no Congresso Nacional parabenizando o executivo pela iniciativa, demonstrando a força do setor agrícola na defesa de seus interesses, como se observa no dia 12/11/1965 onde encontramos o discurso de Ulisses Guimarães do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB – SP) para elogiando o governo sobre a criação do SNCR e criticando os vetos que o projeto sofreu, como se observa nos Anais da Câmara dos Deputados (1965, p. 114) a saber:

No Brasil, principalmente ou quase exclusivamente para o médio e, em caráter unânime, para o pequeno produtor agrícola, as cooperativas respondem a esse item de comercialização. É obvio que o pequeno lavrador que produz 100, 200, 300 sacas de milho, não tem interesse no mercado produtor, para que essa produção seja tomada. Ele fica à mercê dos atravessadores. A cooperativa responde ao item da comercialização dos pequenos produtores, tomando-lhes a produção, defendendo-a, armazenando-a, se for o caso colocando-a nos centros consumidores.³⁸

O discurso do deputado retrata desde 1965 a falta de tratativa da legislação aprovada quanto a comercialização, ou seja, os pequenos produtores foram deixados de fora da fase de comercialização de seus produtos. Isso permanece ainda hoje, pois o PRONAF continua não observando os títulos de comercialização possíveis atualmente, o pequeno produtor não pode emitir um CPR com recursos equalizados compatíveis com sua atividade e aguardar melhora de preços ou condições, estando à mercê dos grandes comercializadores, cooperativas ou cerealistas.

Marco importante na linha do tempo do crédito rural no Brasil foi a criação em 1995 do PRONAF, momento que o crédito rural caracterizava-se exclusivamente pela dependência de recursos públicos com grande interferência no mercado por parte do governo devido à instabilidade econômica de outrora, a atuação efetiva estatal materializava-se no campo com a PGPM³⁹ devido à grande oscilação do custo de produção e preços dos produtos, reduzindo a participação do sistema financeiro no financiamento da atividade em decorrência dos riscos.

³⁸ Em apêndice ao final do trabalho.

³⁹ O preço mínimo é um valor monetário definido pelo governo, por unidade de peso do produto enquadrado dentro do padrão oficial de classificação e para cada produto objeto da política, com vigência de um ano safra. Do ponto de vista do produtor, o preço mínimo atua como um seguro, garantindo uma renda mínima para a produção, tendo a necessidade de contratação de operação de PGPM junto ao sistema financeiro. A política de preços mínimos é operacionalizada por meio dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) e das Aquisições do Governo Federal (AGF).

No final da década de 1970, o sistema de crédito rural, em decorrência dos sucessivos processos inflacionários, na avaliação de Almeida e Zylbersztajn (2008)⁴⁰ já apresentava problemas devido a diminuição de participação do Tesouro nos financiamentos ao campo, devido aos subsídios dos empréstimos, o que veio acontecendo devido a existência de um descasamento das taxas básicas de juros praticadas, a inflação e os subsídios governamentais.

Na década de 1980, a crise fiscal e a inflação pioraram drasticamente esgotando as fontes de recursos não inflacionarias para o crédito rural, quando em 1986 houve a criação da Caderneta de Poupança Rural com a finalidade de abastecer os financiamentos agrícolas, se tornando a principal fonte de recursos para o crédito rural.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, tem-se uma nova forma de organização judicial do Estado, com uma constituição cidadã que previa direitos, na década de 90 após a saída do período militar, a sociedade civil apresentou mudanças significativas em sua organização política e após um conturbado período político. O Brasil vivenciava um novo momento da política e na economia, nascendo novas oportunidades e novos cenários econômicos mundiais sem grandes conflitos e com pujante produtividade com avanços tecnológicos sobretudo no campo, criando novas necessidades creditícias ao Complexo Agroindustrial Brasileiro.

Essa passagem de um momento conturbado para uma relativa normalização monetária após o período militar, possibilitou que o sistema econômico pudesse se estabilizar com um padrão monetário, ou seja, da moeda nacional, o Real.⁴¹

Em síntese a Lei 4.829 de 1965 restringiu e resumiu as operações de crédito rural em Custeio, comercialização da produção própria e investimentos, além de beneficiar a industrialização dos produtos agropecuários, como literatiza o artigo 8º da lei.

No entanto a forma e modelo de concessão das linhas acima estão nos Artigos 9º e 10º da Lei indigitada acima, combinados com os artigos 48 e 49 da Lei 8.171/91, sob uma visão específica e restritiva da finalidade e conceito do crédito rural, que o próprio Conselho Monetário Nacional (CMN) em seu conjunto de resoluções e regras conjugadas no Manual de Crédito Rural (MCR) dispõem no item 1-1-3 que o pagamento de dívidas não pode ser objeto do crédito rural, estando fora de sua função, inclusive o desvio de finalidade uma vez comprovada pode ensejar processo penal previsto na Lei 7.492/86 em seu art. 20.

⁴⁰ ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito Agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. Internext – Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008

⁴¹ MIRAGEM, B. Direito Bancário. 3ª ed. ver. Atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 683p.

Esse escopo caracteriza o SNCR e suas obrigadoriedades, ainda hoje mantidas e inalteradas quanto a participação dirigente estatal, sobre a subvenção de recursos públicos e engessamento das regras já previstas em legislações das décadas de 1960, 1980 e 1990 sobre uma atividade que tem se modernizado constantemente, exigindo cada vez mais fontes alternativas de recursos e operações.

1.3 Sistema tradicional de financiamento e o sistema privado

No entanto, devido a estabilização da economia com o Plano Real e consequente definição da taxa de juros na modalidade pré-fixada para o crédito rural e a criação dos programas de reescalonamento das dívidas rurais de 1996 a 2001 equalizando as taxas de juros com os custos de produção, normalizando as operações contratadas que estavam em descompasso com o cenário daquele momento, além da criação de novas linhas de crédito destinadas a investimentos no campo.

Diante desse contexto inflacionário de juros altos, o Estado tem a necessidade de oportunizar modificações no SNCR, criando novas fontes de recursos (a principal foi a Poupança Rural), juntas às fontes tradicionais⁴², esses recursos institucionalizaram o SNCR, nesse sentido segundo Gasques e Conceição (2001, p. 100)⁴³:

A principal mudança no crédito rural pode ser identificada com relação às fontes de recursos. Vários trabalhos (...) identificaram um esgotamento dos mecanismos tradicionais de financiamento que se apoiavam pesadamente nos recursos do Tesouro. Esse processo implicou em alterações profundas na forma de atuação do governo, representando tanto o redirecionamento dos recursos quanto mudança na sua forma de atuação. Um dos resultados mais visíveis da mudança no padrão de atuação do governo foi o aumento da importância relativa das fontes alternativas de financiamento”.

Em 1994 com a Lei 8.929 temos outro momento importante, a criação da CPR como instrumento para viabilização da comercialização de circulação de produtos na forma escritural, com a possibilidade de securitização, o que se torna o marco criador do Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio, mais tarde incrementado com a criação de novos títulos de crédito com a Lei 11.076/2004 e recentemente com as alterações trazidas pela nomeada Lei do Agro 13.986/2020 que instituiu a possibilidade de dolarização da CPR e outras alterações que serão tratadas em capítulo à parte.

⁴² Fontes Tradicionais são compostas pelos Recursos Obrigatórios (MCR 6-2) e pelos Recursos Livres (MCR 6-8) e Recursos do Tesouro Nacional.

⁴³ GASQUES, J.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas, Brasília, Ipea, 2001.

Ante a fragilização econômica anteriores ao Plano Real, o arrocho fiscal nos anos seguintes, estabilização política, a profissionalização do campo com abertura para exportações e fornecimento ao mercado externo de *commodities* rurais, os instrumentos de securitização criados pelas legislações já mencionadas, deu-se início ao Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio⁴⁴, opção além do SNCR e sem dependência de recursos controlados diretos do governo, o que para alguns produtores representava a liberdade de comercialização antes mesmo do plantio, uma opção de capital de giro além da linha de Custeio Rural.

Importante ressaltar que o planejamento agrícola pautado na constituição, não necessariamente significa a intervenção direta do governo no campo, com subsídios financeiros ou programas específicos de preços ou distribuição de terras, pode também representar a atuação estatal de direcionamento das exportações com isenções fiscais, com aprovação de linhas de créditos específicas com prazos diferenciados de pagamento ou implementação de legislação que possibilite migração de modelos operantes produtivos.

Para Grau (2014, pag. 146) planejamento não necessariamente significa intervenção direta ou controle, como se observa na análise econômica do direito:

“o planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção quanto intervenção sobre o domínio econômico podem ser praticadas *ad hoc* ou, alternativamente, de modo planejado – mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente nacional”⁴⁵

Esse planejamento passa pela previsão legal das ações do Estado e do mercado privado, pelo incentivo estatal para ações do mercado com incentivos fiscais⁴⁶ e monetários, sendo que essas políticas estruturantes de incentivo e proibição fazem parte desse planejamento.

As previsões legais e instrumentos de circulação de capital e produtos, são os elementos que criam a argamassa de união para viabilizar esse sistema de financiamento, como se observa conceitualmente nas palavras de Buranello (2011, p. 450), “na fundamentação desse sistema e

⁴⁴ O Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio consiste na securitização de títulos de crédito, entretanto essas títulos podem ser emitidos por todos os produtores rurais e cooperativas e nem todos esses emitentes estão envolvidos no agronegócio, e mesmo assim podem securitizá-los, a exemplo de programas do governo de securitização de dívidas rurais onde os agricultores familiares emitiam títulos representativos de suas dívidas junto ao agente financeiro, como o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) em 1995, ou uma CPR emitida por uma cooperativas de produtores rurais assentados descontada em cooperativa de crédito ou banco privado. Assim acreditamos que seja errôneo a expressão Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio, onde a nomenclatura correta seria Sistema Privado de Financiamento Rural, entretanto dado que se convencionou-se a utilizar a expressão agronegócio no sentido *latu* parece-nos prudente manter a nomenclatura.

⁴⁵ GRAU, E. R. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2014. p.146.

⁴⁶ Um dos exemplos de intervenção está na lei 13.043/14, de incentivos para negociações das ações listadas: SQIA3, GSHP3, AGRO3, PRIO3, CRDE3, NUTR3 e FRTA3. A Lei nº 8.981/95 que isenta a tributação sobre depósitos em caderneta de poupança, para a criação de recursos para o agronegócio. CRA e LCA: Decreto 7.487/11 que isenta a incidência de IOF sobre os rendimentos.

dentro do sistema jurídico da atividade econômica, devemos destacar que as funções do Estado se dividem em sociais e jurídicas.”⁴⁷

A legislação concernente ao crédito e operacionalização das formas de financiamento rural tem se modernizado, como a Lei 8.929 de 2004 que cria a CPR, e posteriormente foi alterada pela Lei 10.200 de 2001 incluindo o artigo 4º-A nessa legislação, permitindo a liquidação financeira da cédula, inovada novamente pela Lei 13.896 de 2020, com a possibilidade de inclusão da cláusula de variação cambial e em moeda estrangeira, inserindo o parágrafo 3º ao artigo 4-A na legislação que trata da CPR.

Quanto a atuação do Estado na regulamentação da atividade do agronegócio, tem-se a criação de novos meios para auxiliar a circulação de riquezas e desenvolvimento do setor, englobando os agentes envolvidos na complexa cadeia produtiva, essa atuação estatal é primordial como se observa:

A partir da nova formulação de títulos de crédito para o agronegócio, o papel condutor do governo, por meio do direito econômico, em sua forma de planejamento procurou definir instrumentos específicos para que houvesse uma real integração do mercado agroindustrial a mercado financeiro e de apítais, menos dependente de escassos recursos públicos e mais resistente às adversidades normais desse segmento. (BURANELLO, 2011 p. 453)

O mercado do agronegócio tem a securitização como opção para buscar recursos no mercado financeiro, pautado por leis específicas que criam e normatizam títulos de créditos, a lei 11.076 de 2004 é a legislação mais proeminente que criou alguns dos novos títulos do agronegócio (CDA-WA, CDCA, NCA, LCA e CRA), inspirada na legislação da securitização imobiliária (SFI - Lei 9.514 de 97), buscando disponibilizar ao agronegócio uma nova fonte de recursos, via emissão de títulos no mercado de capitais.

Tais títulos trazem celeridade ao mercado do agronegócio, como aborda Buranello (2011, p. 454):

Com os novos títulos, o mercado financeiro privado passa a ter instrumentos mais adaptados, e o mercado de capitais passa a ser uma alternativa para financiar o agronegócio, ampliando a liquidez a longo prazo das cadeias produtivas. Esses novos instrumentos possibilitam, ainda, o refinanciamento às empresas do agronegócio, constituindo-se em instrumentos de limitação de risco e de captação de recursos para ampliação da oferta e redução do custo de crédito para o agronegócio brasileiro.⁴⁸

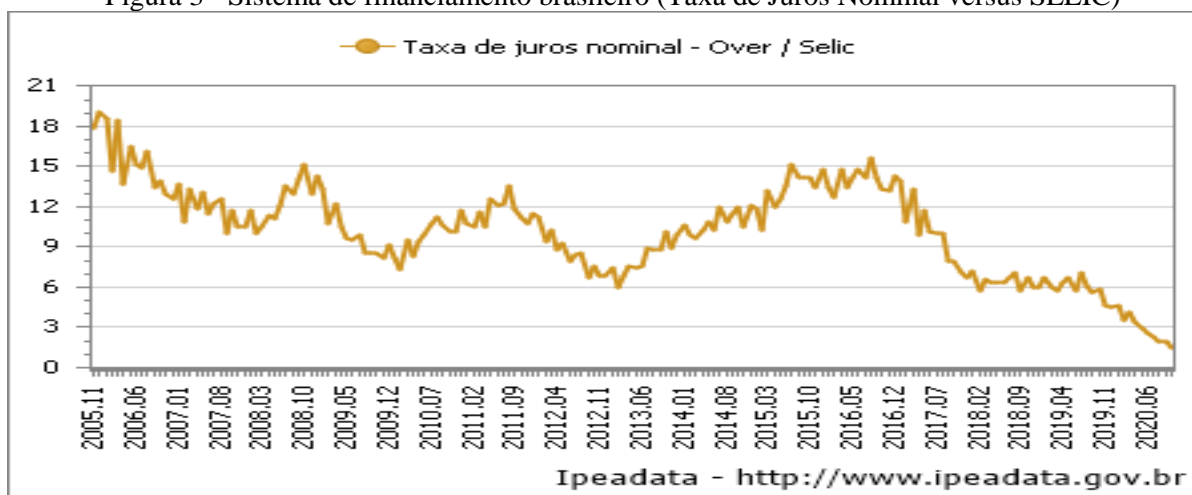
⁴⁷ BURANELLO, R. M. Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio – Regime Jurídico – 2 Edição – Revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Quartier Latin, 2011. 728 p.

⁴⁸ BURANELLO, R. M. Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio – Regime Jurídico – 2 Edição – Revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Quartier Latin, 2011. 728p.

Além dos títulos de créditos já existentes, o mercado dispõe de meios comerciais não exclusivos da atividade rural para financiamento que podem ser utilizados pelo agronegócio como: Fundos de investimentos em cotas de participação (FIP), fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC), fundos de investimentos imobiliários (FII) e o próprio mercado de capitais com ofertas públicas (IPO) para as empresas em regime de capital aberto.

Partindo da lógica de “vender primeiro plantar depois”, deixou-se à parte, de fora da porteira em primeiro lugar, para depois trazer o negócio para dentro da porteira, utiliza do sistema de financiamento privado que tem se viabilizado devido à baixa taxa de juros no Brasil praticada a dois anos, conforme dados do BACEN, que seguem:

Figura 3 - Sistema de financiamento brasileiro (Taxa de Juros Nominal versus SELIC)



Fonte: Adaptado de IPEADATA (2020).

Assim, observa-se que o Sistema Privado de Financiamento, tende a crescer em momentos onde o cenário financeiro é favorável do ponto de vista monetário nominal, quando as taxas de desconto estão compatíveis com as taxas de juros prefixadas dos financiamentos rurais do SNCR, ou seja, quando não se tem a necessidade de buscar recursos controlados pelo Estado.

Em uma política de crédito expansionista com uma redução da taxa de juros, existe uma consequente alavancagem do sistema privado, na tentativa de fomento no consumo resultando em um maior estímulo ao financiamento da produção, como pondera Sztajn (2011, p. 36).

A política monetária expansionista, mesmo que a taxa de juros seja zero, ao aumentar a liquidez, encoraja a atividade econômica. A estabilidade de preços é objetivo importante da política monetária, no que coincide com a econômica, meta de longo prazo, porque a flutuação não antecipada, não prevista, do preço dos bens provoca flutuações na produção. Instrumentos de política monetária e expansão ou contração

da atividade econômica estão ligados, assim como a eles se associam as normas jurídicas.⁴⁹

No entanto, em momentos de insegurança a securitização é deixada em segundo plano para após o esgotamento das possibilidades de financiamento subsidiado, quando os tetos máximos são atingidos migra-se para as linhas não equalizadas, ou seja esquece-se do discurso liberal de Estado Mínimo após esgotar as possibilidades de financiamento dados pelo Estado, perversamente caracterizando um liberalismo de oportunidade para a parcela ruralista que tem defendido esses ideais liberais em suas pautas no congresso nacional.

O Sistema Privado de Financiamento do agronegócio apresenta-se como uma opção que tem beneficiado os grandes produtores rurais, enquanto que os pequenos e médios produtores são assistidos pelo PRONAF e PRONAMP respectivamente.

Sendo assim, defende-se no presente trabalho que o sistema privado de financiamento deve ser incentivado pelo governo e inserido na política agrícola, deixando os recursos subsidiados aos pequenos e médios produtores com taxas condizentes as margens produtivas que tais produtores dispõem para desenvolver suas atividades, uma oportunidade de expandir o SNCR com os novos títulos utilizados no sistema privado, ou seja, permitindo que os pequenos produtores também usufruam da securitização como meio de financiamento e comercialização, com taxas e condições subsidiadas assim como conduzidas as linhas tradicionais.

Assim como a tributação obedece a critérios de regressividade e progressividade pelo tamanho da propriedade rural conforme o artigo 49 do Estatuto da Terra, combatendo o latifúndio, podemos utilizar os instrumentos de crédito do sistema privado a favor do pequeno produtor criando mais uma opção de desenvolvimento das atividades do pequeno rurícola, o bom combate de acordo com Borges (1977, p. 60)⁵⁰: “o bom combate ao verdadeiro latifúndio se faz fundamentalmente pela tributação, através do coeficiente de progressividade do imposto para a propriedade que não cumpra a sua função social”, nessas palavras o jus-agrarista demonstra a utilização da própria legislação no intuito de diminuir a desigualdade fundiária, a lei dos títulos de crédito também pode ser utilizada para diminuição da desigualdade social quando utilizadas a serviço do estado no apoio creditício aos pequenos produtores.

Mesmo a legislação permitindo ou não uma conduta, pode a sociedade não atuar nesse sentido, sendo necessário ação do Estado para incentivo ou repressão de determinada questão, utilizando-se de técnicas específicas de atuação, como o subsidio mediante a alocação de

⁴⁹ SZTAJN, R. Sistema financeiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 182p.

⁵⁰ BORGES, P. T. Institutos básicos do direito agrário. 2. ed. ver. e atual. Imprensa: São Paulo, Pró-livro, 1977. 265p.

determinados recursos em alguns títulos de crédito, por exemplo utilização de recursos do Tesouro Nacional via PRONAF em desconto de CPR Financeira para produtos já colhidos e armazenados.

Sobre as técnicas utilizadas pelo Estado em suas políticas públicas, Grau (2018, p. 28)⁵¹ pondera que:

Passa o Estado a dinamizar técnicas específicas de atuação, técnicas que – a partir da consideração do direito brasileiro – assim classificado: 1. atuação na economia: 1.1 atuação por absorção, quando o Estado assume, em regime de monopólio, o controle dos meios de produção e/ou troca de determinado setor; 1.2 atuação por participação, quando o Estado assume parcialmente (em regime de concorrência com agentes de setor privado) ou participa do capital de agente que detém o controle patrimonial de meios de produção e/ou troca; 2. atuação sobre a economia: 2.1 atuação por direção, que ocorre quando o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo normas de comportamento compulsório para os agentes econômicos; 2.2 atuação por indução, que ocorre quando o Estado dinamiza instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. A classificação que proponho tem a virtude de apresentar, com nitidez, o peculiar e distinto caráter jurídico de cada uma das técnicas consideradas. Visualiza-se inicialmente a atuação do Estado como agente econômico (atuação na economia) e como regulador do processo econômico (atuação sobre a economia). Após, a atuação estatal mediante a imposição de comandos imperativos, cogentes, a serem suportados pelos agentes econômicos (atuação por direção), e, de outra parte, mediante a utilização de mecanismos do direito premial. (...) O direito, agora, já não mais ordena exclusivamente situações estruturais: a regulação de situações conjunturais, o que impõe sejam as normas dotadas de flexibilidade e estejam sujeitas a contínua revisibilidade, nos coloca novamente diante do conceito de norma jurídica e dos traços que a caracterizam.

A atuação do Estado sobre a economia mediante a direção exercendo pressão sobre essa, intervendo mediante políticas públicas e leis que direcionam a ação dos agentes envolvidos nas relações de mercado, assim pode o Estado utilizar os instrumentos do sistema privado de financiamento para proporcionar aos pequenos produtores acesso a condições de preços e negociação que os grandes produtores dispõem atualmente.

Sendo o mecanismo da subvenção o instrumento a ser utilizado pelo governo na condução da política pública agrícola, no caso de utilização dos subsídios nas securitizações dos direitos creditórios dos pequenos produtores em suas possíveis negociações, tendo em vista que a agricultura familiar nem sempre é de subsistência, não resumindo-se a colher para comer ou trocar com outro produtor em comunidade local ou regional.

A agricultura familiar em diversos locais do Brasil é tão profissionalizada e organizada quanto a agricultura de larga escala, sendo esses pequenos agricultores atendidos por grandes cooperativas, indústrias e multinacionais, organizados em cooperativas ou assentamentos devidamente registrados, e nem assim podem emitir uma CPR com custo financeiro condizente

⁵¹ GRAU, E. R. O direito posto e o direito pressuposto. 9ª Edição. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014. 414 p.

a suas margens devido à falta de política pública que possibilite a alocação de recursos para tal finalidade, tendo ele o mesmo custo financeiro que um grande produtor, ou muitas vezes maior devido à falta de garantias adicionais.

2 LEI DO AGRO 13.986/2020

No dia 07 de abril de 2020, foi sancionada a lei 13.986 denominada de “Lei do Agro” que trouxe algumas alterações em outros diplomas legais, bem como facilita o crédito e o financiamento de dívidas para produtores rurais.⁵² A legislação teve sua origem na Medida Provisória 897/2019, que apresentou como motivados de sua edição a alavancagem dos empréstimos rurais que contribuem para o crescimento econômico e o fortalecimento do setor rural⁵³.

Após aprovada entrou em vigor como a “Lei do Agro” (conforme intitulada pela comunidade do agronegócio sobretudo as mídias especializadas), que em resumo cria o Fundo Garantidor Solidário (FGS) consistindo na troca de aval entre produtores via criação de um fundo com essa finalidade específica para bancos e empresas. O patrimônio rural em Afetação onde o tomador de crédito pode oferecer somente uma parcela do imóvel rural em garantia, criando um mecanismo conhecido como “regime de afetação” onde o imóvel e suas benfeitorias podem ser divididos e ofertados em garantia afetando a composição total do patrimônio, essa parte afetada pode ser garantia de qualquer operação financeira contraída mediante CPR ou Cédula Imobiliária Rural (CIR), outro título de crédito criado pela “Lei do Agro” conceitualmente caracterizada como uma promessa de pagamento em dinheiro, proveniente de operação de crédito de qualquer natureza, não restringindo a operações rurais.

Outra inovação trazida pela nova legislação é a possibilidade de emissão da CPR e outros títulos em moeda estrangeira e maior detalhamento com aumento dos produtos passíveis de emissão, incluindo o beneficiamento e a primeira industrialização no rol dos produtos possíveis de securitização via CPR. Possibilita a subvenção econômica a empresas cerealistas,

⁵² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm - Acesso em 12 de setembro de 2021.

⁵³ BRASIL. Governo Federal. Exposições dos Motivos da Medida Provisória nº 897/2019.

As alterações ora propostas no ordenamento legal do crédito se impõem, sobretudo, pela necessidade de alavancar as contratações de financiamento que, por consequência, contribuem para a retomada sustentável do crescimento econômico, além de fortalecer o setor rural. Ademais, incrementar a capacidade de armazenagem no Brasil é um desafio que pode ser enfrentado com mais rapidez por meio do incentivo às empresas cerealistas especializadas no comércio de grãos, com potencial elevado de atuar em áreas ainda dependentes desse tipo de prestação de serviço. Com efeito, a medida ora proposta contribui para a agilização dos trâmites das diversas modalidades de crédito, inclusive o crédito rural, e para redução de custos operacionais requeridos aos agentes financeiros. O FAF, o patrimônio de afetação, a CIR e o aprimoramento das normas relativas aos títulos de crédito tornam mais atrativa a oferta de crédito e favorecem a redução dos encargos financeiros cobrados aos produtores rurais e demais tomadores de crédito. Destaque-se o alto potencial de os ajustes na legislação implicarem redução dos custos de subvenção econômica concedida pela União, especialmente em operações de crédito rural, devido às facilidades da operacionalização do crédito por meio eletrônico. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-897-1-outubro-2019-789181-exposicaodemotivos-159160-pe.html> - acesso em 19 de setembro de 2021.

bem como para bancos privados, fortalecendo o sistema bancário privado, atendendo a demandas das instituições financeiras e sua influência política.

Disciplina a forma de escrituração de títulos de crédito, sob a forma escritural por meio de sistemas eletrônicos, sobre o registro desses títulos de créditos por entidades autorizadas pelo BACEN ou pela CVM, além de permitir a emissão dos títulos do agronegócio em moeda estrangeira, reforçando a vocação exportadora da nossa produção agrícola.

A nova legislação pode ser dividida em seus capítulos da seguinte forma: Capítulo I – aborda o Fundo Garantidor Solidário; Capítulo II – trata do Patrimônio Rural em Afetação; Capítulo III – dispõe sobre a Cédula Imobiliária Rural; Capítulo IV – aborda o Certificado De Depósito Bancário; Capítulo V – dispõe sobre a Subvenção Econômica a Produtores Rurais e a Cooperativas Agropecuárias; Capítulo VI – aborda a Cédula de Produto Rural; Capítulo VII – trata dos Títulos do Agronegócio; Capítulo VIII – dispõe sobre a Escrituração de Títulos de Crédito; Capítulo IX - aborda Subvenção Econômica para Empresas Cerealistas e Capítulo X – contém as Disposições Finais.

Tal legislação reforça o sistema privado de financiamento do agronegócio, permitindo a expansão da utilização dos títulos de crédito por mais emitentes e acima de tudo em moeda estrangeira, criando a possibilidade do *hedge* cambial diretamente no preço do produto, aumenta a capacidade de oferecimento de garantias pelos tomadores de empréstimos, contribuindo sobremaneira para o crescimento do sistema privado de financiamento do agronegócio.

2.1 A expansão do sistema privado de financiamento do agronegócio⁵⁴

Quanto a atuação do Estado na regulamentação da atividade do agronegócio, tem-se a criação de novos meios para auxiliar a circulação de riquezas e desenvolvimento do setor, englobando os agentes envolvidos na complexa cadeia produtiva, essa atuação estatal é primordial como se observa:

⁵⁴ BURANELLO, (2011, p. 21): O conceito de agronegócio pode ser definido como o conjunto de atividades econômicas que envolve desde a fabricação e fornecimento de insumos, a produção, o processamento, armazenamento e distribuição para consumo interno e internacional de produtos de origem agrícola ou pecuária. Entretanto temos outras tentativas de conceituação do agronegócio, como PEREIRA; (2004, p. 7-8): O agronegócio congrega empreendimento fortemente capitalizados, pautados pela racionalidade inerente às exigências competitivas do mercado. Caracteriza-se, ainda, pela monocultura e pelo uso intensivo de tecnologias e mecanização (poupadoras de mão de obra), bem como por extensas áreas agricultáveis ou destinadas às pastagens. Trata-se, a rigor, de empreendimentos empresariais de vocação exportadora, o cultivo da soja despontando aí como caso exemplar.

Assim como na visão de Delgado (2012, p. 94), “ o agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital industrial com a grande propriedade fundiária”.

A partir da nova formulação de títulos de crédito para o agronegócio, o papel condutor do governo, por meio do direito econômico, em sua forma de planejamento procurou definir instrumentos específicos para que houvesse uma real integração do mercado agroindustrial a mercado financeiro e de capitais, menos dependente de escassos recursos públicos e mais resistente às adversidades normais desse segmento. (BURANELLO, 2011 p. 453)⁵⁵

O mercado do agronegócio tem a securitização como opção para buscar recursos no mercado financeiro, pautado por leis específicas que criam e normatizam títulos de créditos, utilizados em larga escala pelos grandes produtores rurais, conforme observa-se nos dados de liberação de crédito contidos no banco de dados do BACEN.

Assim, fora realizado levantamento na base de dados históricos (2017 a 2020) do crédito rural com títulos de crédito do Agronegócio, especificamente CPR, Desconto de Nota Promissória Rural (NPR) e Duplicata Rural (DR) onde a emissão e desconto desses três títulos apresenta crescimento, mesmo com o montante de crédito disponibilizado pelo governo tendo crescido, ou seja, a oferta de crédito subsidiado tem aumentado e os produtores estão optando pelo uso de recursos livres e sem burocracia nas instituições bancárias⁵⁶, dado que os custos estão cada vez menores com diminuição na taxa média anual da taxa básica de juros da economia (SELIC), o que tende a viabilizar as operações como mostrado na tabela 3.

Não foi possível precisar os títulos de “gaveta”, de lastro em operações de *Barter*, e os demais títulos de crédito que não são descontados ou negociados no mercado financeiro e que assim restringem-se à esfera entre particulares, como assevera Reis (2019, p. 399).

Barter é uma palavra de origem inglesa cuja tradução para o português significa “troca”.

Para o agronegócio, representa um mecanismo de financiamento de safras consistente na aquisição de insumos agrícolas pelo produtor rural, junto às agroindústrias, indústrias de insumos, *tradings*, exportadoras ou distribuidoras de insumo, para pagamento, no período pós-safra, com o próprio produto de sua própria safra.

Entretanto, não se trata de uma simples negociação de troca ou de escambo. Ao contrário, caracteriza-se pela formatação de operações complexas e bem aparelhadas, que normalmente são liquidadas financeiramente pela parte interessada nos produtos agropecuários, o chamado *offtaker*⁵⁷, que, para a segurança da operação, trava o preço das *commodities*⁵⁸ via *hedge*⁵⁹, em bolsas de mercadorias nacionais e internacionais, contando, por vezes, com a presença de uma instituição financeira apta a antecipar o pagamento de toda a operação aos compradores.

⁵⁵ BURANELLO, R. M. Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio – Regime Jurídico – 2 Edição – Revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Quartier Latin, 2011.

⁵⁶ Notadamente às dispensas de projeto de financiamento realizado por assistências técnicas rurais, o que diminui o custo final do recurso.

⁵⁷ Tomadores. Vendedores de insumos agrícolas. Exemplificando: cooperativas, *traders*, indústrias processadoras de alimentos e agroindústrias.

⁵⁸ *Commodity* é uma mercadoria que pode ser padronizada para sua comercialização, como exemplo podemos citar café, açúcar, etanol, petróleo e minérios.

⁵⁹ Transação compensatória que visa a proteger um operador financeiro contra prejuízos na oscilação de preços; proteção cambial.

Em que pese, esse modelo de troca ocorre cada vez mais devido à grande participação de multinacionais no setor agrícola, as quais muitas operam diretamente com o produtor rural. Dessa forma, garantem exclusividade no recebimento desses produtos, o sistema de financiamento bancário ainda é a principal forma como o campo se financia.

O sistema bancário se moderniza e acompanha as necessidades dos setores assistidos, utilizando-se de múltiplos recursos e fontes, em se tratando do agronegócio observa-se a modalidade de desconto (antecipação) de títulos de crédito via securitização.

Tabela 3 - Títulos de crédito rural (CPR, NPR e DR), taxa SELIC anual e montante de crédito disponibilizado pelo governo no período de 2017 a outubro/2020

Ano	Selic anual	FONTE DE RECURSOS*				DISPONIBILIZADO PELO GOVERNO**
		LCA - TAXA LIVRE		RECURSOS LIVRES		
		Agrícola	Pecuária	Agrícola	Pecuária	
2017	10,11%	R\$ 29,88	R\$ 6,47	R\$ 41,40	R\$ 173,30	R\$ 190,25
2018	6,58%	R\$ 162,45	R\$ 37,95	R\$ 125,69	R\$ 325,17	R\$ 194,30
2019	6,03%	R\$ 355,75	R\$ 548,43	R\$ 131,13	R\$ 365,94	R\$ 222,70
2020	3,65%	R\$ 115,76	R\$ 23,54	R\$ 280,79	R\$ 550,60	R\$ 236,30

*Valores em Milhões de reais; **Valores em Bilhões de reais

Fonte: BACEN, período de 2017 a 2020. Disponível em

<<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural?path=conteudo%2FMDCCR%2FReports%2FqvcComercializacaoRegiaoUfProduto.rdl&nome=Quantidade%20e%20Valor%20dos%20Contratos%20de%20Comercializacao%20por%20Regiao,%20UF%20e%20Produto&exibeparametros=true&botoesExportar=true>> Acesso em 10 outubro de 2020.

No sistema privado existe uma maior liberdade contratual em relação ao SNCR, Buranello⁶⁰ (2015), em sua tese de doutoramento entende, também, que o papel instrumental da liberdade negocial entre os agentes do sistema agroindustrial concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e titulação contribuem para a promoção do desenvolvimento.

No âmbito privado, pode existir operações estruturadas e personalizadas, enquanto no modelo tradicional é estruturado basicamente em três tipos de operações; custeio, investimento e comercialização, com condições previamente estabelecidas (taxas, prazos de pagamento e garantias). Ou seja, não existiria possibilidade de um desconto de CPR para viabilização da aquisição de insumos antecipados para duas ou três safras, tendo em vista a exigência de

⁶⁰ BURANELLO, R. M. Securitização do crédito como tecnologia para o desenvolvimento do agronegócio: proteção jurídica do investimento privado. 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6839> - Acesso em 10 de outubro de 2020.

comprovação da utilização com vistorias e demais formalidades exigidas, como seguros agrícolas, mapa da área plantada, assistência técnica e certificação de sementes e produtos.

No ano de 2017 verificou-se um cenário atípico, devido ao período compreendido entre o final de 2016 e início de 2017 existir substancial crise interna, com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, alargamento da crise fiscal nas contas públicas e sobretudo um processo de desaceleração no crescimento econômico da China, principal consumidor de produtos agrícolas brasileiros. Dessa forma em 2017 observou-se uma retração no crédito rural como um todo.

Nos anos que seguem têm-se uma caminhada para outro cenário, com valor do câmbio mais elevado (o que impulsiona o valor das exportações, valorizando os produtos agrícolas), taxas de juros mais baixas, uma política de discurso liberal e cada vez mais dependente do agronegócio. No período de 2019 para 2020 um crescimento nos valores agropecuários com recursos livres captados em mercado, e diminuição dos recursos com LCA, tendo em vista a diminuição da disponibilidade de aplicações em LCA e Poupança, devido ao baixo rendimento dos investimentos, fazendo com que esses recursos migrem para outras aplicações mais rentáveis, saindo dos investimentos em renda fixa atrelados à SELIC.

Como se observa na conclusão do documento emitido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado de Carta Aberta de Conjuntura (2019).

A expectativa para o próximo Plano Safra, de 2019-2020, é de um avanço na direção da tendência ora observada, qual seja, de redução do subsídio explícito e do seu custo fiscal e de ampliação das operações a taxas de mercado, com maior focalização dos recursos públicos nos pequenos e médios produtores rurais. Com isso, espera-se preservar (e até mesmo avançar nos) os montantes totais de crédito rural para a atividade agropecuária e a agroindústria, sem comprometer o processo de ajuste fiscal pelo qual atravessa o país.

Com a falta de *Funding*⁶¹ para oferecimento de crédito com esses lastros, o Significado de Sistema Financeiro Nacional (SFN) tem se aperfeiçoado em oferecimento de linhas com recursos livres, sem auxílio ou subsídio, como demonstra os dados das últimas safras e anos, bem como a mídia sobre o tema.⁶² Diante da crescente implementação de recursos livres no

⁶¹ *Funding*: Corresponde à mobilização de recursos de terceiros via mercado de capitais ou mercado bancário com prazo de amortização compatível ao prazo de maturação do investimento que se pretende implantar.

⁶² Fonte: O Estado de São Paulo.

Agronegócio parte em busca de crédito privado

Publicado em 16/06/2020 às 11h40

Produtores brasileiros buscaram mais financiamento de bancos privados a juros livres nos cinco primeiros meses do ano. "A SELIC caiu muito e hoje a pequena diferença entre as taxas de linhas oficiais e de mercado é menos relevante para o agricultor", resume Roberto França, diretor de Agronegócios do Bradesco. "Além disso, operações com bancos privados têm processo mais simples de contratação", afirma.

agronegócio, sua necessidade de modernização e diversificação, o crédito privado tem papel de destaque quando consideradas todas as possibilidades disponíveis de financiamento, somente o desconto de títulos de crédito (CPR, NPR e PR) representam 0,5% de todo o recurso destinado pelo governo para cada ano safra. Esse volume tem atendido mais de 16 mil produtores rurais nesses últimos 4 anos, somente na modalidade de antecipação da produção.⁶³

Assim, acredita-se ser de fundamental importância para o agronegócio o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento, vide exemplo da possibilidade de emissão de CPR na modalidade 100% digital pelo produtor, em fração de segundos.⁶⁴

Como discutido no Ciclo de Seminários do Instituto de Economia Agrícola (IEA), órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado, onde foi discutido a respeito da CPR digital, enquanto ferramenta de crédito para o setor, no relato que foi criado um fluxo 100% eletrônico de CPR que facilita o registro e ganha tempo – garantido por pareceres jurídicos. No seminário a especialista mencionou que existem diversas plataformas realizando as operações e cabe ao produtor se inteirar e escolher a que melhor lhe convier.⁶⁵

O sistema privado não se restringe à antecipação de safras via títulos de crédito, ou operações tradicionais com recursos livres, o sistema é um conjunto complexo de instrumentos para financiamento e soluções para viabilização da atividade rural, podendo ser via bolsa de valores, mercado de balcão, cooperativismo ou pelos agentes de crédito bancário.

A complexidade do sistema abrange desde operações de simples escambo, *barter*, *Initial Public Offering* (IPO)⁶⁶, debêntures⁶⁷, emissão de títulos de crédito como o CDA; WA; CDCA;

Os desembolsos de Bradesco, Santander e Banco do Brasil no período cresceram 27%, 35% e 23,7%, respectivamente, em comparação a igual período de 2019. Nos bancos privados, houve maior demanda por empréstimos com recursos livres -- dinheiro do próprio banco com juros sem subsídio. Há um ano, diz França, o crédito de custeio subsidiado e o livre tinham o mesmo peso na carteira do agro, enquanto agora os empréstimos a juros livres já são mais da metade do total. No Santander, cerca de 70% da carteira se refere a linhas com taxas de mercado, segundo Carlos Aguiar, diretor de Agronegócio.

⁶³ Conforme dados da pesquisa, a quantidade de beneficiários foram: 2017 - 1.744, 2018 – 3.204, 2019 – 6.659 e 2020 – 4.685.

⁶⁴ CPR DIGITAL BANCO DO BRASIL: E, para deixar tudo ainda mais simples e rápido, você pode contratar a Cédula de Produto Rural direto pelo aplicativo do BB no seu celular. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/Agronegocioagronegocios/Agronegocioagronegocio---produtos-e-servicos/aplicativos-agro/cpr-digital#/> - Acesso em 26 de outubro de 2020.

⁶⁵ Instituto de Economia Agrícola (IEA), 02 de setembro de 2020. Disponível em <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/secretaria-de-agricultura-e-abastecimento-debate-cedula-de-produto-rural/>> Acesso em 10 de outubro de 2020.

⁶⁶ IPO (do inglês *Initial Public Offering*) ou Oferta Pública Inicial é o nome dado ao processo no qual uma empresa vende suas ações ao público pela primeira vez.

⁶⁷ A debênture é um valor mobiliário emitido por sociedades por ações, representativo de dívida, que assegura a seus detentores o direito de crédito contra a companhia emissora. Disponível em: <<https://www.investidor.gov.br/>> Acesso em 10 de outubro de 2020.

LCA; CRA e as tradicionais linhas de custeio e investimento, com fontes de recursos não equalizadas, como observado por Chaveco (2015)⁶⁸.

Como se vê, há uma clara disposição em se mitigar a participação do setor bancário – notadamente o setor público – como intermediário na concessão de crédito rural entre a ponta do investidor e a ponta do tomador, intentado uma ligação direta entre o mercado de capitais e o setor rural. Além disso, essa forma de financiamento afasta a utilização dos créditos de origem compulsória e com juros predeterminados abaixo dos naturalmente praticados no mercado.

Assim podemos observar uma mudança no perfil de financiamento rural e sobretudo uma mudança na forma de planejamento da política pública agrícola, conforme exposto pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (MAPA, 2020)⁶⁹ sobre as fontes e agentes fornecedores de recursos para o crédito rural e o foco público nos pequenos e médios produtores.

As principais fontes dos financiamentos de custeio e seus respectivos valores e participações foram: Recursos Obrigatórios oriundos do Depósitos à Vista, R\$ 44,79 bilhões (42%), Poupança Rural – Subvenção Econômica R\$ 25,16 bilhões (23%) e os recursos provenientes das LCAs, R\$ 17,14 bilhões (16%). Sob este aspecto, merece destaque o fato de os recursos equalizáveis de custeio das fontes Recursos Próprios dos Agentes financeiros e recursos da Poupança Rural, que têm subvenção econômica do Tesouro Nacional, destinados ao PRONAF (R\$ 9,15 bilhões) e ao PRONAMP (R\$ 11,5 bilhões), terem sido superiores ao destinado para os Demais produtores – “grandes produtores” – (R\$ 5,8 bilhões), o que reflete a orientação da política agrícola, cujo foco são os pequenos e médio produtores.

As contratações de crédito rural, com recursos da fonte LCA, na safra 2019/20, atingiram R\$ 59,94 bilhões, incluindo as operações de crédito rural (R\$ 26,74 bilhões), as aquisições de CPRs e as operações com agroindústrias (R\$ 33,2 bilhões), realizadas até maio de 2020.

Os recursos desta fonte LCA respondem por cerca de 27% do total das contratações de crédito rural, cuja contribuição para o *funding* do crédito rural resulta da política de diversificação das fontes de financiamento agropecuário.

A inversão do padrão tradicional, conforme Araújo (2013)⁷⁰, onde o sistema rural de divide em: (i) antes da porteira, representada pelos fornecedores de insumos, financiadores, sementes e implementos; (ii) dentro da porteira, referindo-se ao campo especificamente, a produção, a lavoura, colheita; (iii) após a porteira, como o mercado consumidor, o beneficiamento industrial dos produtos.

Com essa modernização, inverteu-se a lógica: anteriormente o negócio no campo acontecia primeiramente “fora da porteira”, sendo atualmente ocorrido “para dentro da porteira

⁶⁸ CHAVENCO, M. R. de A. O SNRC e os novos instrumentos de financiamento do agronegócio: o mercado de crédito rural brasileiro entre dois modelos. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/D.2.2016.tde-11042016-133049. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

⁶⁹ MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em < <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/credito-rural> > Acesso em 10 de outubro de 2020.

⁷⁰ ARAÚJO, M. J. (2013). Fundamentos de Agronegócios.4. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas. 2013. 237p.

e para fora novamente”. Logo, excluiu-se o “antes da porteira”, tendo em vista que muitas vezes o próprio comprador final também foi o financiador e fornecedor dos insumos para produção, ou seja, o produtor exerceu o “antes e dentro da porteira”, simplesmente “vendendo o que ainda não existia.”

Se o cenário monetário futuro for de juros baixos, câmbio elevado e política de crédito rural farta, o sistema de financiamento privado continuará crescendo, sobretudo com a utilização de *barter*. Logo, ocorrerá uma maior procura de títulos do agronegócio, com preferência para os instrumentos mais ágeis e menos onerosos à cadeia agroindustrial, no entanto o que tem se observado no ano de 2021 é uma instabilidade criada pela pandemia do COVID-19, momentos políticos conturbados, elevação dos níveis inflacionários, aumento na curva de juros para longo prazo e ajustes da SELIC na tentativa de frear a inflação, o que por sua vez pressiona os custos dos empréstimos em geral.

Diante desse cenário, a intervenção estatal mediante subsídio financeiro aos pequenos e médios produtores se faz necessária, mais do que nunca pois a elevação dos preços das *commodities* agrícolas tem aumentado a demanda de recursos nominalmente, devido ao aumento dos custos de produção dolarizados e a escalada dos preços.

Sendo assim, o financiamento tomado para a última safra em valores, não será o suficiente para a próxima se mantivermos as mesmas montas, outro ponto fundamental está na necessidade de planejamento para a produção independentemente do seu tamanho, e para tanto os instrumentos do sistema privado podem ser utilizados, por exemplo a emissão de CPR pelos pequenos produtores no momento de compra de insumos, o travamento da venda das produções às pequenas revendas locais via contratos futuros de *Barter* ou desconto de suas CPRs ou outro título junto a um agente financeiro e a manutenção da safra em estoque junto ao cerealista local, aguardando o melhor preço para comercialização ou melhor momento para a troca.

2.2 Política pública aliada aos interesses privados

O sistema privado de financiamento consiste como já dito, da securitização de direitos creditórios via títulos de crédito do agronegócio, no entanto as últimas alterações trazidas pela Lei 13.986/2020 demonstram a intenção do legislador de expandir as possibilidades negociais e transacionais desses títulos, desvinculando-os essencialmente da atividade rural produtiva, ou seja do indivíduo do produtor rural, abrindo espaço para outras finalidades, como a exemplo da alteração na CPR quanto a emissão do título para as empresas de beneficiamento e primeira industrialização.

Ou a criação da CIR que por concepção pode ser emitida para qualquer tipo de negócio, não necessariamente rural, uma compra de bem móvel, imóvel ou simplesmente uma dívida, sendo mais um título de crédito com garantia imobiliária, não representando entrega de coisa rural ou produção, somente pagamento em dinheiro de negócio já pactuado.

No entanto a criação do patrimônio rural em afetação, poderia ter sido pelo legislador melhor explorado ou expandido, quando vinculou a afetação do imóvel somente para vinculação em uma CPR ou CIR, não justificando a impossibilidade de utilização nos demais títulos de créditos, ou em qualquer outro negócio mercantil via outros instrumentos de crédito.

Uma possibilidade pode ser de valorização das novas alterações, conduzindo à utilização de CPR e CIR nesses negócios, criando uma forma de atuação e influência do estado no mundo fático comercial, justificando as restrições para o novo dispositivo legal recém criado.

Tais títulos trazem celeridade ao mercado do agronegócio, como enfatiza Buranello (2011, p. 454):

Com os novos títulos, o mercado financeiro privado passa a ter instrumentos mais adaptados, e o mercado de capitais passa a ser uma alternativa para financiar o agronegócio, ampliando a liquidez a longo prazo das cadeias produtivas. Esses novos instrumentos possibilitam, ainda, o refinanciamento às empresas do agronegócio, constituindo-se em instrumentos de limitação de risco e de captação de recursos para ampliação da oferta e redução do custo de crédito para o agronegócio brasileiro⁷¹.

As alterações trazidas pela “Lei do Agro”, fortalecem e ampliam o sistema privado de financiamento do agronegócio, que atualmente devido a uma construção histórico, social e econômica de apoio governamental subsidiando os recursos via SNCR desde 1965, os pequenos e médios produtores não utilizam o sistema de securitização devido aos custos financeiros e costume de utilizar as mesmas linhas que tradicionalmente sempre utilizaram, dado que a taxa de juros comerciais SELIC sempre estiveram acima das taxas praticadas nos financiamentos rurais subsidiadas, não justificando a utilização desses recursos livres.

Com a diminuição da taxa básica de juros, a securitização fica atrativa do ponto de vista financeiro para diversos produtores rurais, especialmente os médios produtores, pois o PRONAF continua com a taxa nominal menor devido a necessidade de maior subsidio frente as particularidades dos beneficiários, o que nos parece perfeitamente justificável.

Os “pronafricanos” não poderem emitir uma CPR subsidiada para garantir preço ou condição negocial, isso que não é justificável, faltando atuação pública nesse caso.

⁷¹ BURANELLO, R. M. Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio – Regime Jurídico – 2 Edição – Revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Quartier Latin, 2011.

Quanto a nova lei do agro, os pequenos produtores não são o público a ser atingido pela lei, tanto que o Patrimônio Rural em Afetação no Art. 8º veda a sua constituição para a pequena propriedade, entretanto o Fundo Garantidor Solidário não trata do porte dos sujeitos que o compõe.

A lei do agro foi proposta e defendida pela bancada ruralista no congresso⁷², sob o argumento de liberalidade das relações econômicas no campo, mais um discurso que apregoa o ideal liberal de estado mínimo defendido pelo atual governo, com ênfase no setor privado e justificativa que o agronegócio deve ser privilegiado por representar o elo produtivo mais importante na economia nacional. Entretanto a situação criada pela pandemia do COVID-19 demonstrou a necessidade de atuação estatal na economia. Enquanto alguns agentes políticos pregam a livre iniciativa entre os contratantes, livre mercado e liberalismo, a realidade que será demonstrada adiante reflete outra situação, pautada no subsídio e necessidade de atuação do governo.

Em tempos de pandemia do COVID-19, com elevação dos preços das *commodities* e desregulação cambial com desvalorização do real frente ao dólar, a assombrosa possibilidade de uma crise econômica global e nacional, os liberais que recentemente na eleição de 2018 bradaram sua vitória frente a pasta econômica, se veem cava vez mais dependentes do agro e conseqüentemente da intervenção estatal nos subsídios financeiros em planos safras sucessivos, cada vez maiores dada a escalada inflacionária que pressiona a taxa básica de juros e exige maior contra partida do Governo na equalização das taxas.

A exemplo do que ocorreu em outros momentos históricos, a presença do Estado na economia mais uma vez se mostra indispensável frente às incertezas, como relembra Wapshott (2019, p. 349) sobre a crise financeira de 2008 conhecida por “crise dos *subprimes*”.

A resposta urgente do governo federal à crise financeira de 2007-8, iniciada por George W. Bush e continuada por Barack Obama, foi completamente keynesiana, com ambas as administrações intervindo no mercado para impedir o colapso da economia. Os Estados Unidos enfrentaram uma ameaça existencial e, como em 1930, o fracasso em agir era considerado um descuido tão grande que mal era contemplado.

⁷² Disponível em: <https://ruralpecuaria.com.br/noticia/mp-do-agro-acordo-derruba-artigo-sobre-creditos-de-cpr-em-recuperacao-judicial.html> - Acesso em 12 de setembro de 2021.

Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/lei-do-agro-especialista-explica-cenario-apos-1o-ano-de-vigencia/> - Acesso em 12 de setembro de 2021.

Disponível em: <http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/comunicacao/2011-12-07-11-06-29/ultimas-noticias/129583-lei-do-agro-ricken-destaca-o-importante-apoio-das-bancadas-da-frecoop-e-da-fpa-no-congresso> - Acesso em 12 de setembro de 2021.

Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/> - Acesso em 12 de setembro de 2021.

No auge da crise houve poucos que se opuseram a esse ressurgimento no curto prazo, do keynesianismo, e menos ainda os que, de cara séria, promoviam a solução hayekiana: deixar o mercado encontrar seu próprio nível.⁷³

Análogo ao momento, desde 2019 com a pandemia do COVID-19, os Estados têm criado estímulos financeiros com pacotes de recursos abundantes na economia, desde auxílios para pessoas físicas a empréstimos subsidiados para pequenos empresários, e o fortalecimento da nossa dependência do agronegócio justificando mais subsídios e estímulos em geral, sendo ele Estado cada vez mais presente e primordial em momentos de incertezas.

Contudo, mesmo diante da necessidade não contestável de ação estatal na vivência econômica ante a situação atual, a nova legislação não busca igualdade ou distribuição de renda e ou condições de acesso ao crédito por todos, ela defende interesses privados de uma elite agrária detentora de terras e capital produtivo, seja na possibilidade de emissão de títulos em moeda estrangeira, seja na afetação de seu patrimônio para que esse não tenha que necessariamente ser oferecido em sua totalidade para garantia a empréstimos, ou criação de fundos garantidores.

Em um momento que exige profunda atuação do Estado na tentativa de diminuição da desigualdade, de acesso ao crédito e sobretudo na tentativa de diminuição da fome e miséria já existente e agravada com a crise do COVID-19, o congresso vota a medida provisória para atender demanda da bancada ruralista, para possibilitar que sujeitos detentores da acumulação de renda possam acumular mais patrimônio e acima de tudo possam especular com capital improdutivo via títulos de crédito em safras que ainda estão por vir, no mercado futuro em bolsa de valores, enriquecendo os intermediadores financeiros e as grandes corporações econômicas, reforçando a ideia que vivemos na “era do capital improdutivo como colocado por Dowbor (2017, p. 109-110):

A especulação lucra justamente nesta instabilidade. Um país que depende da exportação de grãos para importar o petróleo de que necessita precisa ter certas garantias de poder abastecer o seu mercado interno. O mercado de futuros, segmento dos derivativos, garante-lhe um preço determinado de venda dos seus grãos, o mesmo ocorrendo com opções de compra sobre o petróleo. Assim o país passa a saber a que preço venderá as suas commodities (por exemplo grãos) e quanto pagará pelo petróleo que precisará importar. O risco das variações é assumido pelo *trader*, que garante venda ou compra datadas, mas exige um sobrepreço. O sistema é frequentemente justificado como tendo um impacto de estabilização, mas na realidade os *traders* passam a ter todo interesse em provocar a dança dos preços, que lhes permite aumentar os prêmios de risco. A imensa capacidade de estocagem de que dispõem destina-se justamente a poder manipular os preços. Para os

⁷³ WAPSHOTT, Nicholas. Keynes x Hayek: as origens – e a herança – do maior duelo econômico da história. / Nicholas Wapshott; tradução de Ana Maria Mandim. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2019. 446 pag.

intermediários, as flutuações são um fator de lucro, e permitem-lhes cobrar pedágios cada vez mais elevados sobre a produção e consumo, sem precisar produzir nada.⁷⁴

Assim o produtor pode utilizar dos contratos futuros de preços para se planejar financeiramente e produtivamente, como se observa nos grandes produtores rurais que estão vendendo as safras para os próximos três anos, no entanto enquanto essa emissão de papéis se restringir a custeio ou planejamento produtivo, não há tantos males economicamente, em corolário caso essa emissão de dívidas futuras ou promessas de produção extrapole a real produção, temos uma situação maléfica em termos gerais à própria econômica, pois essa economia se basearia em um capital fictício, como Dowbor (2017, p. 155) ressalta que a compra de papéis, podem render, mas você não produziu nada, apenas gerou rendimentos sem contrapartida e, a partir de certo nível, isto se torna um peso morto sobre as atividades econômicas em geral.

Esse crescimento da especulação e dos instrumentos legais utilizados para tanto, pode ser explicada pela nossa organização social, onde o meio de sobrevivência para a maioria da população está em sua força de trabalho, pois não são detentores dos meios de produção tendo somente sua mão de obra como moeda de troca, e para fortalecer esse modelo de continuidade desigual do capitalismo essa especulação se faz necessária juntamente com os outros meios de acumulação. O Direito exerce função primordial para manutenção do sistema, como ensina o renomado ministro Eros Grau (2014, p. 55) explicando o papel do direito, a forma com o Direito pode ser entendido ante à luta de classes, como Marx (1968, p. 520)⁷⁵ e Hegel (1959, p. 200)⁷⁶ enxergaram o direito frente ao compromisso dele com a proteção da propriedade privada e das relações sociais:

Observação de extrema relevância, no entanto, há de ser aqui introduzida. É que se impõe questionar a concepção segundo a qual a propriedade privada dos bens de produção compõe a essência do capitalismo. Dir-se-ia, pelo contrário, que o essencial, nele, está em que os trabalhadores somente podem obter seu sustento mediante o intercâmbio entre o preço de sua força de trabalho e o conjunto dos bens socialmente produzidos – isto é, trocando o preço de sua força de trabalho pela parcela correspondente, em seu valor, de tais bens. A propriedade privada dos bens de produção é, destarte, consequência disso. Não fosse assim – e a essência do capitalismo estivesse, toda ela, contida na consagração da propriedade privada dos bens de produção -, bastaria a sua extinção para que se instalasse o socialismo. Não é o que ocorre, todavia. Não é estranho ao chamado mundo socialista, bem o sabemos, que o trabalhador permaneça, nele, sendo explorado pelo Estado – ou seja, pela burocracia socialista.⁷⁷

⁷⁴ DOWBOR, L. A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? Ladislau Dowbor. – São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320p.

⁷⁵ MARX, K. (1968). O Capital. 5ª ed., vol. 1º, trad. de Wenceslao Roces. México, Fondo de Cultura Económica.

⁷⁶ HEGEL (1959). Principios da Filosofia do Direito. Trad. de Orlando Vitorino. Lisboa, Guimarães Editores.

⁷⁷ GRAU, E. R. O direito posto e o direito pressuposto. 9ª Edição. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014. 414 p.

Sabendo que o direito representa mais do que as regras pelas quais as pessoas realizam suas relações sociais, mas uma forma de expressão das relações sociais, e em uma sociedade capitalista como a brasileira, marcada historicamente pela desigualdade formal e material, o Direito deixa a desejar sob uma perspectiva distributiva e social exemplificada aqui pela Lei do Agro, deixando de lado os pequenos produtores. Não que toda legislação aprovada no Brasil deva que necessariamente tratar de assuntos sociais ou redistributivos economicamente, no entanto essa questão do acesso ao crédito não poderia ter deixado de fora parcela tão significativa socialmente do mundo agro, como os pequenos produtores, assentados, “pronafianos” ou não.

A legislação atinente as novas alterações, foi criada pensando na manutenção do *in statu quo ante*⁷⁸, quanto ao acesso do crédito aos produtores diferentes dos grandes latifundiários nacionais, ou seja, mais uma política pública a serviço do capital, da iniciativa privada dos grandes conglomerados multinacionais que operam o agronegócio brasileiro.

Graças aos grandes *lobbys* dos bancos, das grandes corporações e do argumento liberal-conservador sobre a diminuição do Estado e da liberdade de organização econômica pautada na cooperação entre empregado e patrão, conforme podemos observar nas palavras de Piketty (2014, p. 83):

A argumentação liberal-conservadora sustenta que o aparecimento e o crescimento dessas formas espúrias de ocupação da força de trabalho, bem como a queda no valor real das remunerações, devem ser creditados ao egoísmo e ao “corporativismo” dos que ainda se apegam à segurança e à garantia dos “velhos empregos”. Essa resistência às “inevitáveis” transformações tecnológicas e organizacionais acaba prejudicando a oferta de empregos, porque as empresas, diante da concorrência exacerbada, só podem responder ao desafio com o avanço da “flexibilização”, contornando a legislação que pretende regulamentar as relações de trabalhistas.⁷⁹

Ante a esses paradigmas, fora editada a Lei do Agro, aprovada a reforma trabalhista, a precarização dos empregos formais e a má distribuição de renda e geração de empregos, justificadas pela falta de empreendedorismo, onde para os conservadores retratam a falta de vontade de trabalhar e não a falta de oportunidade de empregos e qualidade de vida, por essa visão a existência de aplicativos de celular para motoristas pode substituir dignamente o emprego formal, pois a contribuição previdenciária e o pagamento de impostos representam atrasos e desnecessidades.

⁷⁸ “*in statu quo ante*”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021, <https://dicionario.priberam.org/in%20statu%20quo%20ante> [consultado em 12-09-2021].

⁷⁹ BAVA, S. C., Org. Thomas Piketty e o segredo dos ricos. Organização de Silvio Caccia Bava. Tradução: Equipe Le Monde *Diplomatique* Brasil. – São Paulo: Veneta; Le Monde *Diplomatique* Brasil, 2014. 168 p.

Diante dessa agenda liberal conservadora defendida pelo atual governo, refém das grandes corporações agrícolas nacionais, que apoiaram a eleição do presidente Bolsonaro nas eleições de 2018, a lei nº 13.986/2020 foi aprovada sob a argumentação do livre comércio, da diminuição do Estado e liberdade de negociação, onde sob um discurso liberal de que a intervenção estatal gera conflitos e desequilibra as relações comerciais, conforme defende o economista liberal moderno Friedman (2015, p. 89):

Em um mundo comercial livre, assim como em uma economia livre em qualquer país, as transações acontecem entre entidades privadas – indivíduos, empresas comerciais, organizações beneficentes. Os termos pelos quais as transações acontecem são acordados entre todas as partes da transação. A transação só irá ocorrer se todas as partes acreditarem que se beneficiarão dela. Como resultado, os interesses das várias partes são harmonizados. A cooperação, não o conflito, é a regra. Quando os governos intervêm, a situação é muito diferente. Dentro de um país, as empresas buscam subsídios de seu governo, seja diretamente ou na forma de tarifas ou outras restrições ao comércio. Elas tentarão se livrar das pressões econômicas dos concorrentes que ameaçam sua lucratividade ou sua própria existência recorrendo à pressão política para impor custos às outras.⁸⁰

Dada as opções de que os produtores dispõem, as escolhas dos produtores rurais “liberais” têm sido pelas linhas de crédito do BNDES para investimento em máquinas e equipamentos, e das linhas com recursos subsidiados LCA e equalizadas para operações de custeio e comercialização, deixando os recursos livres de mercado após consumido o limite financiável das linhas, assim a atuação do Estado para esses produtores não representa uma ameaça desde que atendidas suas demandas. Tais demandas não são por equidade de tratamento ou diminuição de desigualdades, são por privilégios e oportunidades a despeito das desigualdades e custos adicionais que tais ações possam trazer ao governo ou à sociedade.

Como a quantidade de recursos despendidos para financiamento de máquinas pelo BNDES para tais produtores, ou a luta por recursos cada vez maiores ano safra após ano safra, com a justificativa da necessidade do país em produzir mais, melhorar o PIB, divisas fiscais e cambiais, fortalecimento internacional frente a seus pares e geração de renda no campo.

Durante o período militar foi notória e incontestante a preferência dos militares por políticas expansionistas pautadas em empréstimos estrangeiros e aumento da dívida pública, investimentos em vastas extensões de terra e a inexistência de reforma agrária, criando um abismo social de distribuição de renda, no entanto após a redemocratização a tentativa de

⁸⁰ FRIEDMAN, M. Livre para escolher/Milton Friedman; Rose Friedman; tradução Ligia Filgueiras. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Record, 2015. 474 p.

melhora passou pela promulgação da nossa carta constitucional cidadã, que recepcionou a Lei de Terras e deu espaço no texto constitucional à política agrária e a reforma agrária.

No entanto deixou espaço para artifícios que atrapalham o desenvolvimento de uma reforma agrária necessária e correta, tendo incluído nessa senda a exigência vaga e superficial no texto constitucional da importância sacramental da função social da propriedade, além da noção de propriedade improdutiva, deixa uma lacuna para que os processos de desapropriação sejam morosos, além da necessidade de indenização para o proprietário que descumpra a legislação não cumprindo a função social em sua propriedade rural.

Essa realidade do Direito Agrário demonstra o quanto a política pública a tempos trabalha em favor de uma elite econômica, agrária e industrial brasileira, não seria diferente agora com a promulgação da legislação que trata dos títulos de crédito e da securitização deles, uma bancada ruralista cada vez mais presente e forte conduziu a votação para atender as necessidades dos grandes produtores, corporações multinacionais e mercado financeiro.

2.2.1 O sistema financeiro frente às novas alterações

Importante ressaltar que a responsabilidade de regulação do crédito rural no Brasil é do Poder Executivo, por meio do Conselho Monetário Nacional (CMN), em regular a dinâmica do mercado, visando a um alinhamento com as políticas públicas e sua agenda de realização, bem como é de competência do BACEN a execução das deliberações emitidas pelo CMN, sistematizando a ação dos demais órgãos financiadores do crédito rural⁸¹, ou seja, aqueles órgãos integrantes do sistema, elaborando planos de ação para implementação dos financiamentos, inclusive na forma de distribuição e incentivo da produção no campo.

Quanto ao mercado financeiro e as alterações trazidas pela “Lei do Agro”, as mudanças mais importantes estão no fomento do mercado futuro, nos bancos de investimentos e nos instrumentos de financiamento privados operacionalizados pelo mercado financeiro de investimento (Bolsa de valores) e bancos múltiplos comerciais.

Mister se faz o comentário que apesar das alterações ocorridas com a lei 13.986/2020, essas mudanças legislativas em outros diplomas e as criações, não trouxeram insegurança jurídica e tão pouco ao mercado, tendo em vista que insegurança jurídica, atrapalha o crescimento econômico, estimula o ativismo judicial, desencoraja investimentos privados, pois em um ambiente de instabilidade os poupadores adotam comportamentos defensivos e preferem

⁸¹ BITTENCOURT, M. A. F. Crédito rural: um desafio a céu aberto/ Marco Antônio Floriano Bittencourt, Sophia Martini Vial. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. 144p.

alocar seus recursos em ativos mais seguros, mesmo que tenham que abrir mão da rentabilidade⁸², assim que em momentos de crise a tendência do capital é buscar portos seguros.

Pois com a possibilidade de emissão de mais títulos de crédito com a CIR ou a ampliação dos possíveis emitentes da CPR, as instituições financeiras aumentam suas possibilidades de operacionalização financeira com mais clientes e agentes produtivos. Por exemplo, antes da edição da lei 13.986/20 o banco que atendia uma usina de sucroalcooleira, se caso ela não produzisse cana de açúcar, somente comprasse sua matéria prima, essa não poderia emitir uma CPR e conseqüentemente o agente financeiro não poderia descontar o título, agora com a legislação essa mesma usina pode emitir o título, securitizá-lo inclusive em moeda estrangeira e financiar sua safra futura, criando opções para a empresa e para o sistema financeiro.

Para melhor entender como funciona o processo de mercado futuro, que não se resume a comprar ou vender um contrato, existe um sistema de garantias e intermediações complexos que movimentam milhares de milhões de reais anualmente, em resumo Miceli (2017, p. 27) coloca:

Os preços a futuro, negociados na bolsa, ajudam o produtor, o processador de grãos, a indústria processadora, o pecuarista, o confinador de boi, o produtor de insumos e o exportador de produtos agropecuários a decidir se vendem ou compram a mercadoria, à vista ou em data futura.

Depois de montada a estratégia de cobertura de risco pelo cliente e feita a apregoação por meio das ofertas no sistema, caso o negócio tenha sido fechado ao preço combinado, o corretor avisa o cliente sobre os detalhes. Apenas o corretor credenciado pela bolsa pode fazê-lo em nome de seu cliente.

Pelo serviço do corretor, é cobrada a taxa de corretagem, sendo que há um valor máximo, o qual é divulgado pela bolsa. Outra taxa devida pelos clientes compradores e vendedores é a de emolumentos da bolsa, cuja finalidade é remunerar os serviços da BM&F BOVESPA.

Na ocasião da compra ou da venda dos contratos, a bolsa requer dos clientes uma margem de garantia, que pode ser depositada sob a forma de: dinheiro, carta de fiança, títulos do agronegócio, como CPR, CDA/WA, títulos públicos, privados, ações componentes do Índice Bovespa e certificado de ouro. O montante da margem é função da volatilidade dos preços dos contratos futuros (oscilação da cotação) de cada mercadoria. Quanto maior a volatilidade, maior será o depósito de margem requerido. A principal função da margem é servir de garantia para cobrir eventual inadimplência dos ajustes diários. No momento do encerramento das posições dos contratos, essa margem é devolvida ao cliente.⁸³

Assim, o mercado de opções, a termo ou contratos futuros, vivem da especulação e da incerteza nas cotações, além da disponibilidade de recursos para garantia das operações, que

⁸² ARIDA, P.; REZENDE, A. L. Crédito, juros e incerteza jurisdicional: conjecturas sobre o caso Brasil. São Paulo: Civilização Brasileira, p. 213.

⁸³ MICELI, W. M. Derivativos de agronegócios: gestão de riscos de mercado/Wilson Motta Miceli. – 2 ed. – São Paulo: Saint Paul Editora, 2017. 222p.

devido ao grande volume financeiro os percentuais cobrados por corretoras e bancos, geram lucros em cada operação.

Outro interesse do sistema financeiro nos títulos de crédito, são a securitização desses títulos, ou seja seu desconto pelos bancos múltiplos com carteira de crédito, pois pode a instituição financeira efetuar o desconto dessa Cédula emitida por seu cliente a uma taxa de juros, com vantagens executivas pois tais títulos dispõem de executoriedade conforme o art. 784, XII do Novo Código de Processo Civil, não havendo necessidade de ação de reconhecimento ou discussão judicial acerca da natureza da dívida, além como já mencionado, negociá-los em ambiente de bolsa.⁸⁴

Trazendo maior liquidez e conforto para o sistema financeiro, além de gerar um ativo negociável em mercado de Balcão Organizado de Ativos e Derivativos (CETIP)⁸⁵ para os bancos, pois esses podem endossar os títulos securitizados e negocia-los no mercado interbancário, pois esse volume de títulos descontados pelos bancos pode ser transformado em Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDIC) ou compor os ativos dessas instituições.

Tais títulos podem ser objeto de operações pelas instituições financeiras, conforme pondera Miragem (2019, p. 437), que podem as instituições financeiras emitir título representativo das cédulas mantidas em depósito, inclusive sob a forma escritural, devendo atender aos requisitos do art. 43 da Lei 10.931/2004⁸⁶. Elas podem ser objeto de transferência, inclusive para fins de redesconto.⁸⁷

Essas instituições além de cobrar o custo financeiro do desconto, podem também realizar o redesconto ou criar fundos para negociação em mercado de renda variável, se aproveitando de um ecossistema financeiro criado para gerar capital especulativo e auxiliar na oscilação que gera mais insegurança e novas tarifas, com um mercado que se retroalimenta.

⁸⁴ Lei 8.929/94 – Art. 19. A CPR poderá ser negociada nos mercados de bolsas e de balcão

§ 1º O registro da CPR em sistema de registro e de liquidação financeira, administrado por entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil, é condição indispensável para a negociação referida neste artigo.

⁸⁵ A CETIP foi instituída em 1984 pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e começou a operar efetivamente em 1986, com a finalidade de integrar o mercado financeiro e de ser um ambiente de registro, negociação e liquidação de ativos, títulos públicos e privados de renda fixa e derivativos de balcão.

⁸⁶ Na hipótese de redesconto, prevê o art. 45 da Lei 10.931/2004: “Art. 45. Os títulos de crédito e direitos creditórios, representados sob a forma escritural ou física, que tenham sido objeto de desconto, poderão ser admitidos a redesconto junto ao Banco Central do Brasil, observando-se as normas e instruções baixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

⁸⁷ MIRAGEM, B. Direito Bancário. 3ª ed. ver. Atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 683p.

Como enfatiza Schouchana (2013, p. 92 e 93)⁸⁸ em trabalho sobre gestão de riscos e operacionalização de derivativos:

No Brasil, desde 1997, diversas empresas têm se utilizado da securitização como forma de estratégia de captação financeira. As estruturas normativas vêm procurando consolidar os estímulos e entendimentos sobre essa prática:

- Lei nº 9.514 de 20/11/1997, fixando as regras para securitização;
- Resolução do CMN nº 2.493 de 7/5/1998, fixando cessão de direitos creditórios;
- Resolução do CMN nº 2.907 de 29/11/2001, criando os FIDCs;
- Lei nº 10.735 de 11/1/2003;
- Instrução Normativa CVM nº 393/399 de 22/7/2003.

A Instrução CVM nº 409, de 18/8/2004, define:

Art. 10. As cotas do fundo correspondem a frações ideais de seu patrimônio, e serão escriturais e nominativas.

§1º. O valor da cota do dia é resultante da divisão do valor do patrimônio líquido pelo número de cotas do fundo, apurados, ambos, no encerramento do dia, assim entendido, para os efeitos desta Instrução, o horário de fechamento dos mercados em que o fundo atue.

Com a promulgação da “Lei do Agro”, houveram alterações que afetam a política creditícia ao produtor securitizador, que agora pode afetar seu patrimônio para oferecimento em garantia, com a opção da CIR e ou a CPR para operacionalizar seus negócios, além de poder emitir esses títulos em moeda estrangeira.

Quanto a política de crédito e cálculo de risco das instituições financeiras, pode-se considerar que as alterações criaram mais opções aos agentes financeiros, pois com a ampliação dos possíveis emitentes de CPR, os bancos passaram a poder operar com as agroindústrias em patamares que só podiam diretamente com os produtores. Outro ponto importante está na possibilidade de fracionamento do patrimônio do cliente, onde as instituições financeiras podem solicitar mais garantias tendo em vista que o cliente pode oferecer parte de seu patrimônio, tendo em vista que geralmente o sistema financeiro já exige garantias dos produtores, no entanto antes da possibilidade de afetação, o produtor tinha que oferecer toda a propriedade em garantia e os bancos recebiam em garantia hipotecária e sem concorrência de terceiros, o que esterilizava a propriedade até a liquidação da operação. Entretanto, com a afetação o produtor pode oferecer parte de sua propriedade em garantia em diversas operações e em várias instituições financeiras, o que auxilia os produtores rurais e exige uma análise pormenorizada do sistema financeiro em cada operação.

⁸⁸ SCHOUCHANA, F. 1953- Gestão de riscos no agronegócio: mercados futuros, opções e swaps/ Felix Shouchana, Hsia Hua Sheng, Carlos Alberto Decotelli. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. 188p.

Outro ponto oportuno para o sistema financeiro, foi a possibilidade de emissão de alguns títulos de crédito em moeda estrangeira, o que possibilita os bancos operarem com outros instrumentos de derivativos e cobrança de mais taxas para operacionalizar tais títulos.

Realmente as alterações trazidas pela “Lei do Agro”, criaram mais fonte de renda para as instituições financeiras, assim como diminuiu a dependência de recursos controlados subsidiados quando possibilita a emissão em qualquer negócio com a CIR e ou CPR em moeda estrangeira.

O sistema privado de financiamento do agronegócio, tem como grande diferencial a agilidade na concessão de crédito, tendo em vista que não necessita da elaboração do projeto e ou planos com orçamentos, capacidade de execução e capacidade de pagamento com cronograma de fluxo de caixa, com cronograma de liberação e reembolso dos recursos, esses projetos são realizados por agentes credenciados que cobram percentuais para confecção desses, o que afeta o custo da operação. Nas operações de securitização não é necessário projeto, tendo visto que o título já se encontra constituído. O que exige maior análise das instituições financeiras quanto ao tomador, tendo em vista que a análise específica do projeto financiado tende a ser menor dado a natureza da operação de securitização.

As alterações trazidas pela “Lei do Agro” representaram oportunidades em geral ao sistema financeiro, tendo em vista que a criticidade da análise de risco de crédito rural já estava toda instalada e não foi alterada com as novidades legislativas, os créditos rurais continuam com o mesmo entendimento financeiro anterior, somente tem se renovando e aperfeiçoando conforme o próprio mercado exige, criando cada vez mais oportunidades de rentabilização pelas instituições financeiras, o que exige adequação das instituições jurídicas nessa escalada do capital.

2.2.2 A jurisprudência acerca do crédito rural

Diante do Direito Civil brasileiro, na parte de títulos de crédito e instrumentos financeiros de negociações, o Direito tende a ser literal e positivado do ponto de vista Keynesiano, pois não seria interessante que tais matérias pudessem ser discutidas pela materialidade dos instrumentos, ou seja uma CPR que por concepção é um título de crédito, líquido e certo, representativo de promessa de entrega de produtos rurais, de emissão exclusiva dos produtores rurais, suas associações e cooperativas, a “Lei do Agro” podendo ser física ou financeira, em moeda nacional ou com variação cambial, emitida por empresas de

beneficiamento e de produtos de primeira industrialização. Apesar das alterações no texto base da CPR, ela continua, assim como os demais títulos de crédito do agronegócio, literal:

Art. 42. A Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“ Art. 1º Fica instituída a Cédula de Produto Rural (CPR), representativa de promessa de entrega de produtos rurais, com ou sem garantias cedularmente constituídas.

§ 1º Fica permitida a liquidação financeira da CPR, desde que observadas as condições estipuladas nesta Lei.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, produtos rurais são aqueles obtidos nas atividades:

I - agrícola, pecuária, de floresta plantada e de pesca e aquicultura, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, inclusive quando submetidos a beneficiamento ou a primeira industrialização;

II - relacionadas à conservação de florestas nativas e dos respectivos biomas e ao manejo de florestas nativas no âmbito do programa de concessão de florestas públicas, ou obtidos em outras atividades florestais que vierem a ser definidas pelo Poder Executivo como ambientalmente sustentáveis.

(...)

“ Art. 4º A CPR é título líquido e certo, exigível pela quantidade e qualidade de produto ou pelo valor nela previsto, no caso de liquidação financeira.

Parágrafo único. A CPR admite prestação única ou parcelada, hipótese em que as condições e o cronograma de cumprimento das obrigações deverão estar previstos no título.” (NR)

“ Art. 4º-A. A emissão de CPR com liquidação financeira deverá observar as seguintes condições:

I - que sejam explicitados, em seu corpo, os referenciais necessários à clara identificação do preço ou do índice de preços, da taxa de juros, fixa ou flutuante, da atualização monetária ou da variação cambial a serem utilizados no resgate do título, bem como a instituição responsável por sua apuração ou divulgação, a praça ou o mercado de formação do preço e o nome do índice;

§ 1º A CPR com liquidação financeira é título líquido e certo, exigível, na data de seu vencimento, pelo resultado da multiplicação do preço praticado para o produto, aplicados eventuais índices de preços ou de conversão de moedas apurados segundo os critérios previstos neste artigo, pela quantidade do produto especificado.

§ 3º A CPR com liquidação financeira poderá ser emitida com cláusula de correção pela variação cambial, podendo o Conselho Monetário Nacional regulamentar o assunto.” (NR)

A legislação é clara quanto a CPR, assim como os demais títulos de crédito também são. No entanto, o que gera ação do poder judiciário são os demais negócios adjacentes aos títulos de crédito, ou as condições em que esses negócios são pactuados, os entendimentos das decisões administrativas e econômicas, portarias, decretos e normas em geral que possam regulamentar o crédito rural no Brasil.

Os tribunais, podem representar aliados ou inimigos do mercado financeiro dependendo de como entendem determinado negócio jurídico, não especificamente a literalidade do título de crédito, por exemplo, aplicando a teoria do finalismo aprofundado nos contratos de crédito rural. Mas em outros momentos, esses de bonança econômica, responderam de forma negativa à parte vulnerável, com decisões, estas dos tribunais superiores, contrariamente à própria norma

do Manual de Crédito Rural, quando entendiam que a contratação de cédula posterior para liquidar anterior não se configurava como uma “operação mata-mata”.⁸⁹

A jurisprudência não enxerga as operações de crédito rural como empréstimos comuns, defendem assim como o legislativo tratamento diferenciado quanto ao assunto, desde a recuperação judicial em recente alteração legal da jurisprudência que trata da lei de falências 11.101/2005 aceitando a recuperação judicial do produtor rural pessoa física.

Os empréstimos rurais são entendidos como particularidades, dado sua singularidade frente às operações comerciais entre pessoas físicas ou jurídicas em âmbito cível não-rural, tendo em vista a tratativa que a própria legislação oferece ao crédito rural devido a questão da alimentação nacional. Quanto ao posicionamento do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) no que compete ao crédito rural sobre as normas, resoluções e normativas, o STJ aliteralizou em julgado que:

(...) doutrina e jurisprudência reconhecem que uma das áreas mais sensíveis ao poder regulamentar é o setor que abrange as instituições financeiras, sujeitas a um conjunto de leis que abrange normas regulamentares de nível inferior, representadas pelas resoluções. Daí o poder normativo do Conselho Monetário Nacional, como consta da Lei 4.595/64 que, ao disciplinar o mercado financeiro, editou verdadeiras normas em branco, cujo conteúdo é preenchido com suas deliberações. Logo, a conclusão a que se chega é da que o sistema tem suas normas estruturais formuladas pelo Legislativo; as normas conjunturais sobre a política da moeda e do crédito ficaram a cargo do Conselho Monetário Nacional, mediante resolução. (STJ – Resp. n° 507.123/RS – 2ª Turma Min. Eliana Calmon – em 01/09/2005)

Assim como a reafirmação nos tribunais que cabe ao executivo editar as normas de crédito, esses mesmos tribunais beneficiam os produtores rurais em entendimentos sobre a proteção desses frente ao sistema financeiro e os olha com privilégios para a cadeia produtiva do campo. Como a Súmula 298 com entendimento da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, que determina o direito do produtor de prolongar suas dívidas oriundas do crédito rural, desde que cumpridas os requisitos legais.

A referida Súmula foi precedida de outras decisões, como o Recurso Especial n° 525.651-MG⁹⁰, tendo como relatora a Ministra Nancy Andrigui que assegurou o direito do produtor a prorrogar suas dívidas e a obrigatoriedade do agente financeira em procedimental o alongamento nos termos da lei, conforme Súmula 298.⁹¹

⁸⁹ Recurso Especial n° 132.730 da 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Direito, 16 de junho de 1998.

⁹⁰ Disponível em:

[https://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/84/669/DECISAO_STJ_625319_\(RAC27388-2001\).pdf](https://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/84/669/DECISAO_STJ_625319_(RAC27388-2001).pdf) – Acesso em 13 de setembro de 2021.

⁹¹ Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula298.pdf - Acesso em 14 de setembro de 2021.

Imperativo o apêndice de que o pesquisador não concorda com a posição do Tribunal quanto a Súmula 298, por entender que, em que pese existirem excessos dos agentes financeiros. A Súmula cria insegurança, desestimula a ação do órgão regulador (CMN) e encarece o fomento do crédito rural, não que outros assuntos não possam ser tratados como onerosidade excessiva, ilegalidade de taxas e assuntos correlatos, entretanto a obrigatoriedade de prorrogação contratual, contribui para encarecimento do crédito, tal ponto de vista será melhor trabalhado à frente no texto.

Sob a alegação da desproporção negocial, estabeleceu-se a Súmula 286, já que, no entendimento muitas vezes as negociações contratuais são impostas por uma das partes, normalmente os bancos, representando essa uma quebra de paradigma a favor do Direito Civil Constitucional.⁹²

Outra Súmula a ser analisada é a 286 que trata da renegociação do contrato bancário ou a confissão da dívida não impede a possibilidade de discussão sobre eventuais ilegalidades dos contratos anteriores. Tal entendimento serve para disciplinar o sistema financeira quanto a onerosidade excessiva⁹³ e abusos contratuais, o que por sua vez não desestimula o fomento de crédito tendo em vista que a responsabilidade bancaria por tais decisões por erros cometidos.

A indústria bancária tem tomado muito cuidado com os contratos e negócios que são realizados, pois o próprio Código Civil não condiciona a alteração contratual à incidência de fato extraordinário ou à imprevisão, tampouco a própria doutrina que entende em sua maioria, que o fato que resultou na onerosidade excessiva não necessita ser extraordinário ou imprevisível, “bastando que promova a excessividade onerosa no contrato”.⁹⁴

Contudo o STJ também entende que os títulos de crédito rurais admitem capitalização de juros, conforme Súmula 93⁹⁵ e Súmula 297⁹⁶, desde que não haja disposição em contrário no próprio título de crédito. O que fortalece o *pacto sunt servanda*, resultado da autonomia privada e da liberdade contratual tão defendido no Direito Civil Brasileiro.⁹⁷

⁹² EFING, A. C. Fundamentos do direito das relações de consumo: consumo e sustentabilidade. Curitiba: Juruá, 2011, 336 p.

⁹³ Artigos 478 a 480 do Código Civil de 2002, insere a questão da onerosidade excessiva.

⁹⁴ KHOURI, P. R. R. A. A revisão judicial dos contratos no novo código civil, código do consumidor e Lei 8666/93: a onerosidade excessiva superveniente. São Paulo: Atlas, 2006. p. 38.

⁹⁵ Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2009_6_capSumula93.pdf - Acesso em 14 de setembro de 2021.

⁹⁶ Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf - Acesso em 14 de setembro de 2021.

⁹⁷ Diversos doutrinadores defendem a vontade entre as partes e sua soberania, a exemplo de Carlos Roberto Gonçalves. Direito civil brasileiro: contratos e atos unilaterais. 2013, p. 22. Roberto Senise Lisboa. Manual elementar de direito civil. 2005, p. 39. Pablo Stolze Gagliano; Rodolfo Pamplona Filho. Novo curso de direito civil : parte geral. v.1. 6.ed.rev. e atual. 2005, p. 15. Fábio Siebeneichler de Andrade. A teoria da onerosidade excessiva no direito civil brasileiro: limites e possibilidade de sua aplicação. 201, p 17/18. e outros civilistas.

As Súmulas acima protegem os produtores rurais sobre o direito de prorrogação de suas operações e as instituições sobre a cobrança de capitalização de juros em cédulas de crédito, entretanto, tem-se que ressaltar que o entendimento do STJ sobre a capitalização se reserva às cédulas de crédito e possibilidade da cobrança, não da obrigatoriedade da cobrança, tendo em vista que o disposto nas resoluções e normas do BACEN e do MCR sobre a forma de cobrança de juros continua respeitada, conforme regulamentada pelo SNCR não há previsão legal para a capitalização nas operações com recursos subsidiados, reforçando a proteção constitucional do produtor e a vinculação à sua capacidade de produção e pagamento sazonal.

O direito privado tem sido ajustado à função social dos contratos, bem como a Constitucionalização do Direito Privado, onde nos contratos de crédito rural a função do recurso financeiro está interligada à garantia falimentar e a aplicação com destinação precisa do valor financiado.

Quanto ao entendimento dos tribunais regionais, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) existe o entendimento que o produtor se equipara a consumidor perante às instituições financeiras, devendo essas seguirem o disposto pelo BACEN nas operações rurais com suas particularidades, onde foi dado provimento a embargo à execução em revisão contratual motivado por alegação que a instituição pactuou contrato com juros acima do permitido para o crédito rural, conforme Apelação Civil nº 70063345235 da 12ª Câmara Cível do TJRS.

O entendimento acima do TJRS é unânime quanto as demais cortes regionais pelo país, não tendo encontrado outro julgado em sede de recurso ou qualquer outra ação que ensejasse entendimento distinto quanto a limitação de juros e condições em operações de crédito rural (custeio, investimento e comercialização), excetuando-se a securitização.

Tribunal importante na análise é o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT), que reafirma entendimento de que conforme o Código de Defesa do Consumidor em seu artigo 3º no §2º as instituições financeiras que pactuam o crédito rural, tem como atividade típicas os empréstimos tidos como “serviços” o que leva a considerar tais estabelecimentos como fornecedores, caracterizando uma relação de consumo com os clientes, no caso aqui os produtores rurais.

Em suma, os entendimentos dos tribunais têm seguido que existe uma relação de consumo entre as partes, aplicando-se o Certificado de Direitos Creditórios (CDC) e as garantias constitucionais dadas aos produtores rurais, quando a jurisprudência ressalta a necessidade de respeitar as normativas do BACEN e do MCR no crédito rural, visto a natureza alimentar da atividade.

O processo judicial que contempla as análises referentes aos recursos de fomento à agricultura não pode se restringir somente às regras do sistema financeiro e sua voracidade por lucros, pois o ecossistema que comporta o crédito rural, faz parte de uma política pública com finalidade de garantir alimentação. Assim, a ação judicial que requer o reenquadramento do crédito rural deve também contemplar em sua argumentação as questões de fatos que necessitam de documentação para demonstrar a necessidade de judicialização.

O crédito rural jamais pode ser tratado como matéria meramente de direito, pois se for ferirá a proteção constitucional despendida ao produtor rural pela Constituição, posto que o contrato de crédito acordado entre esse e a instituição financeira pode ser resumido em um simples instrumento de intermediação de recursos para correta condução ao produtor, tendo como objetivo maior a garantia alimentar, sendo inegável sua função social sob o ponto de vista funcional e conceitual.

Como a jurisprudência entende a necessidade de demonstrar a aplicabilidade dos recursos na atividade rural, assim como também requer as normativas legislativas do BACEN e MCR para o SNCR, os tribunais têm descaracterizado operações rurais e seus encargos quando se tratar de “operações mata-mata de custeio rural”, por entender que o recurso público subsidiado tem destinação específica de aplicabilidade na atividade rural, não sendo possível e ilegal sua destinação para pagamento de obrigações no sistema financeiro.

Conforme observamos em decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG):⁹⁸

EMENTA: EMBARGOS DO DEVEDOR - PROCESSUAL CIVIL - DOCUMENTO ACOSTADO À PEÇA RECURSAL - INEXISTÊNCIA DE SURPRESA OU PREJUÍZO PARA A PARTE CONTRÁRIA EM FACE DA SUA ORIGEM E NATUREZA - ADMISSIBILIDADE - NULIDADE DA EXECUÇÃO - INOCORRÊNCIA - CÉDULA RURAL PIGNORATÍCIA E HIPOTECÁRIA (DL 167/67) - SUJEIÇÃO À TUTELA CONSUMERISTA (LEI N. 8.078/90) - MULTA MORATÓRIA - PREVALÊNCIA DO TETO PREVISTO NA REDAÇÃO ORIGINAL (10%) DO ART. 52, § 1º, DO CDC - ALONGAMENTO DA DÍVIDA RURAL - PODER-DEVER DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, DESDE QUE ATENDIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS - DESVIRTUAMENTO DA FINALIDADE DO FINANCIAMENTO RURAL (OPERAÇÃO "MATAMATA") - NULIDADE INEXISTENTE - TAXA REFERENCIAL (TR) - INDEXAÇÃO AVENÇADA - VALIDADE - JUROS E MULTA - NÃOCONFIGURAÇÃO DE BIS IN IDEM - CAPITALIZAÇÃO MENSAL - LEGALIDADE - DESPESAS NÃO CONSTANTES DA CÉDULA - FINALIDADE - JUROS REMUNERATÓRIOS - LIMITAÇÃO

1. A natureza e a fonte do documento acostado à peça recursal autorizam afirmar que o procedimento, in casu, não tem o intuito (nem o condão) de surpreender o apelado

⁹⁸Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=17&totalLinhas=17&paginaNumero=17&linhasPorPagina=1&palavras=mata-mata&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&> - Acesso em 15 de setembro de 2021.

ou causar-lhe prejuízo, porque ele próprio o emitiu. Trata-se de extrato corriqueiro que apresenta a movimentação contábil na conta do primeiro apelante, de caráter "provisório" e destinado a "simples conferência", não contemplando, por si, a relevância que se lhe quer emprestar. Tanto assim que o apelado, intimado a se manifestar sobre o agravo retido, não o fez. 2. Os embargantes imputam ao título a ausência dos atributos da executividade, invocando matérias de caráter nitidamente meritório, 1 Tribunal de Justiça de Minas Gerais impondo a rejeição da preliminar (com seus desdobramentos), sob o prisma tão-somente do "invólucro", com análise posterior e oportuna das questões que a ensejaram ("conteúdo"). Isto porque, em princípio, na visão prefacial, o título exequendo contempla, formalmente, a liquidez, a certeza e a exigibilidade que o legitimam ao embasamento da execução. 3. O financiamento bancário submete-se às regras do Código de Defesa do Consumidor, ainda que corporificado em cédula rural. Entrementes, essa conclusão não importa, *in specie* na redução da multa moratória, porque o título que embasa a execução foi formalizado anteriormente à Lei n. 9.298, de 1º de agosto de 1996, que reduziu a multa moratória prevista no CDC (art. 52, §1º) de 10 (dez) para 2% (dois por cento). 4. O alongamento de dívidas originárias de crédito rural não é mera faculdade das instituições financeiras e dos agentes financeiros do sistema nacional de crédito rural, dada a natureza da medida, custeada com recursos públicos, e o interesse social traçado por política de direito econômico. Precedentes do STJ. Mas somente se lhes impõe o poder-dever de securitização quando satisfeitas as exigências legais e administrativas, pois a renegociação condiciona-se à aquisição de títulos do Tesouro Nacional para garantia do principal. E, nestes autos, não se apercebe tal providência nem prova da recusa do banco à formalização de operação de alongamento da dívida rural sub examine. 5. "Cédula rural pignoratícia. Desvio de finalidade do empréstimo. É nulo o ato jurídico quando a lei taxativamente o declarar nulo ou lhe negar efeito (art. 145, inc. V, do Código Civil), e na hipótese dos autos não se encontra texto que taxativamente declare nula a novação de mútuo rural. Se ocorreu simulação inocente, a própria lei não a considera capaz de contaminar a validade e a eficácia do ato jurídico (art. 103, do Código civil); se houve simulação absoluta, com o intuito de violar disposição de lei - no caso, o art. 2º do Decreto-lei 167/67 - então é evidente que o autor embargante dela foi copartícipe e/ou aderiu, e nesse caso não poderá se beneficiar da própria torpeza, 2 Tribunal de Justiça de Minas Gerais diante do que dispõe o art. 104 do Código Civil ...". 6. A TR não foi banida do cenário. Embora não seja o índice mais adequado à aferição da correção monetária, se os contratantes expressamente a escolheram, vigora a máxima *pacta sunt servanda*, sendo descabida a intervenção estatal para substituí-la, em homenagem à liberdade de contratar e à autonomia da vontade. 7. O Decreto-lei n. 167/67 autoriza o acréscimo de juros moratórios de 1% (um por cento) ao ano e multa, não configurando tal critério, por isso, *bis in idem*. 8. A capitalização mensal de juros é admitida no direito pátrio com restrição, sendo exigível, apenas, nos casos em que há autorização legislativa expressa, ou seja, quando se tratar de cédulas de crédito rural, comercial ou industrial. Matéria sumulada (STJ, Súmula 93). 9. Os débitos lançados no extrato como "seguro ouro vida produtor rural" e "registros cartorários" não se enquadram nas disposições do art. 10 do DL 167/67, pelo que devem ser decotados, pois não se pode cobrá-los pela via executiva. Ao contrário, os débitos relativos a "seguro penhor rural" amoldam-se à parte final desse regramento, mormente pelo fato de que a colheita da lavoura financiada foi dada em penhor cedular, conforme descrição dos bens vinculados ao título exequendo. 10. Impõe-se a limitação dos juros remuneratórios e não que se lhes aplique a limitação constitucional (art. 192, § 3º), porque o STF - intérprete mor e guardião da Constituição Federal - já decidiu que essa norma não é autoaplicável. A espécie sujeita-se à limitação prevista na Lei da Usura (Decreto n. 22.626/33), pois não contam os autos com autorização do Conselho Monetário Nacional para praticá-los (os juros) no patamar previsto na cédula rural. Isso porque "O Decreto-Lei n. 167/67, art. 5º, posterior à Lei n. 4.595/64, específico para as cédulas de crédito rural, confere ao Conselho Monetário Nacional o dever de fixar os juros a serem praticados. Diante de eventual omissão desse órgão governamental, incide a limitação de 3 Tribunal de Justiça de Minas Gerais 12% ao ano prevista na Lei de Usura (Decreto n. 22.626/33), não alcançando a cédula de crédito rural o entendimento jurisprudencial consolidado na Súmula n. 596/STF". (STJ, Agravo Regimental no Agravo de

Quanto ao entendimento jurisprudencial acerca do crédito rural, nota-se o respeito dos magistrados pelo disposto nos decretos e normas dos órgãos reguladores do sistema de crédito rural sob a forma de recursos financeiros subsidiados e provenientes de política agrícola, considerando sua força e condição de garantia e prestígio constitucional.

Entretanto, quanto a securitização de créditos via títulos de crédito, o entendimento pode se alterar tendo em vista que atualmente o sistema privado de financiamento ainda não está previsto como parte integrante e planejadora do poder executivo para a condução da política agrícola nacional, com se observa na possibilidade de capitalização de juros sobre títulos de créditos rurais, tendo em vista não ser custeio rural e investimento.

Comungamos com o entendimento de que os órgãos reguladores devem ser respeitados e o manual de crédito rural exige a comprovação do crédito na atividade dado a participação estatal via subsídio, apoio rural de assistência técnica e subsídios tributários, dada essa tratativa legal diferente o judiciário entende que se trata de empréstimos com condições próprias e regulação própria, competindo tratamento diferenciado nas ações que envolvem tais títulos representativos de dívidas rurais.

A crença de que os excessos devem ser combatidos nas instituições financeiras, a manutenção dos direitos constitucionais com subsídios monetários e demais serviços eminentes à atividade rural, fazem jus a importância do segmento rural para o Brasil e para o mundo. Entretanto quando dissemos que discordávamos da posição do STJ quanto a obrigatoriedade de renegociação das dívidas rurais, conforme Súmula 198 do STJ, mister registrar que assim como o crédito de fomento é regulamentado pelo CMN e legislação correlata, o processo de renegociação de dívidas rurais contratadas por esses financiamento também deve ser, como disciplina a Lei 4.829/65 no artigo 4º, IV e a Lei 10.186 no artigo 5º, sobre a competência do CMN em regulamentar o refinanciamento, prorrogação e composição de dívidas rurais.

Importante ressaltar que esse processo de regularização de dívidas rurais, deve anteriormente seguir os preceitos redigidos pelo CMN, caso não seja respeitos tais ditames as operações podem ser descaracterizadas e deixar de usufruir das benesses legais do crédito rural.

Diante das possibilidades de regularização financeira de dívidas rurais, a Lei 9.138/1995 (normas para composição via securitização⁹⁹), dispuseram a edição da Súmula 298 do

⁹⁹ A característica dessa recomposição de mútuos rurais, foi a emissão de 7 bilhões de reais como garantia das dívidas renegociadas, onde caso o produtor não honrasse a recomposição as instituições poderiam resgatar tais títulos vinculados em garantia.

Superior Tribunal de Justiça: “O alongamento de dívida originada de crédito rural não constitui faculdade da instituição financeira, mas, direito do devedor nos termos da lei.”

Tal Súmula, tem relevância temática sobre a tratativa diferenciada dos créditos rurais dado a gerência estatal sobre eles, e a pertinente importância quanto a fundamentação legal das decisões sobre a aludida temática.

Entretanto, a lei que fundamentou diretamente a construção da Súmula, baseava-se em renegociação de dívidas rurais com emissão de títulos públicos em garantia. Frisa-se que já havia edição de resolução do CMN 2.080 de 1994 que autorizava as instituições financeiras a renegociar dívidas rurais emitidas antes de 31/12/1992 e não enquadradas nos dispostos do MCR 2-6-9 o que auxiliou a promulgação da epigrafada lei, bem como autorização legal anterior para emissão dos títulos de dívida já destinados a composição dessas dívidas.

Assim a crítica maior sobre a Súmula 298 do STJ recai sobre a superficialidade do argumento de que conforme a tratativa constitucional privilegiada das operações rurais e do setor rural, princípios de vagueza semântica e aplicação de um preceito constitucional, a exemplo dos argumentos no voto do relator pautado no Art. 187 e 174 da Constituição Federal, foram suficientes para edição da Súmula.

Assim pautado na interpretação do princípio constitucional da ordem econômica guiada pelo Estado e o princípio da execução da política agrícola estatal, o STJ editou a Súmula que é largamente utilizada nos juntados, banalizando casos que deveriam ser observados particularmente dado as condições de cada produtor e dívidas, entendendo os juízes que tal sumula substancia a interpretação desses princípios, não representando a verdade absoluta, como coloca Grau, (2014, p. 209):

A interpretação (interpretação/aplicação), consubstanciando prudência, que não conhece o exato, porém apenas o correto, supõe a faculdade, do intérprete, de escolher uma entre várias interpretações possíveis, em cada caso, de modo que essa escolha seja apresentada como adequada – sempre, em cada caso, inexistente uma interpretação verdadeira (única correta).

Tal entendimento foi abertamente alargado e utilizado em diversos outros julgados, sobre a recomposição de dívidas rurais, colocando de lado o primado da autonomia da vontade das partes, bem como da vontade subjacente dos negócios jurídicos. Entretanto, a Súmula pode ser atacada em sua superficial justificativa jurídica, pautada em preceitos constitucionais vagos semanticamente e sobretudo da necessidade legal de norma do CMN sobre cada tipo de dívida a ser recomposta, conforme legislação vigente.

Canotilho (2002, p. 1144) apresenta a diferenciação entre princípios e regras como segue, sobretudo sobre o grau de determinabilidade dos princípios:

Grau de abstração: os princípios são normas com um grau de abstração relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstração relativamente reduzida;
Grau de determinabilidade: na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, Do juiz), enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta;
Caráter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito);
Proximidade da ideia de direito: os princípios são “standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional;
Natureza normogénica: os princípios são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a „ratio” de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante.¹⁰⁰

Outrossim, a lei que ensejou a edição da Súmula foi em momento e circunstâncias específicas, com ação direta do Governo e particularidade na operacionalização das recomposições dos mútuos rurais devido à garantia.

Não obstante do entendimento quanto ao direito do mutuário de recompor suas dívidas rurais, desde que autorizado normativamente pela CMN, a Súmula limita e desestimula a atuação do CMN em editar normas sobre a recomposição de dívidas rurais, que poderiam facilitar as negociações dos produtores com as instituições financeiras e essas acatariam tais procedimentos normativos de modo objetivo, podendo inclusive exigir maior diriges do Governo nas operações de regularização de dívidas rurais e conseqüentemente evolução nas linhas de renegociação rural.

¹⁰⁰ CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e Teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Amedina, 2002. p. 1144.

3 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Tendo como objeto de pesquisa e análise a nova “Lei do Agro” 13.986/20, optou-se por analisar e entender suas facetas e a própria legislação enquanto norma, sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), seus pressupostos principiológicos fundamentados nas teorias de Coase¹⁰¹, Posner¹⁰² e Calabresi¹⁰³, tentando entender como tal legislação afeta o cotidiano e as relações econômicas dos agentes diretamente interessados na lei.

A escola da AED foi escolhida tendo vista o discurso econômico liberal que tem tomado espaço na sociedade e nas lideranças políticas nacionais, sobretudo após a eleição do 2018 com um governo autoproclamado “liberal”, com um ministro da Economia de formação acadêmica e vida profissional liberal.

Esse momento político viabilizou a criação da legislação analisada, sob a perspectiva de autocomposição e liberdade econômica, o congresso editou a “Lei do Agro” sob a justificativa de que as alterações e criações da lei seriam uteis ao sistema produtivo, exclusivamente do agronegócio, entretanto a nova legislação pode oferecer mais uma opção para a política agrícola nacional desde que possa ser utilizada pelos programas governamentais já existentes. Para tanto, se faz necessário primeiramente entender o que é, e como se estrutura a AED.

Em solo tupiniquim, os estudos de Direito e Economia iniciaram com Clóvis do Couto e Silva (1982)¹⁰⁴ e Guiomar Estrella Faria (1994)¹⁰⁵, no entanto o pioneirismo da jus economia foi com a professora Rachel Sztajn (1998)¹⁰⁶ tratando do tema especificamente e posteriormente consolidando os estudos na área da *Law and Economics* no âmbito jurídico temos as obras de Luciano Timm (2005)¹⁰⁷, Armando Castelar Pinheiro e Jairo Saddi (2006)¹⁰⁸ e por fim dos

¹⁰¹ Ronald Coase, ganhador do Nobel de Economia em 1991 que se preocupou com o ataque aos problemas reais da sociedade em seus dois trabalhos mais conhecidos: *The Nature of the Firm* (1937) e *The Problem of Social Cost* (1960).

¹⁰² Richard Posner, Juiz norte americano, escreveu cerca de 40 livros e centenas de artigos publicados, influente pensador do Direito e Economia ou Análise Econômica do Direito como o próprio Posner trata do assunto em referência a obra: POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 8ª. Ed. New York: *Wolters kluwer*, 2011. Outra obra de suma importância para a Análise Econômica do Direito esta: COASE, Ronald. *Law and economics at Chicago*. *Journal of Law and Economics*, v.36, n.1, abr. 1993.

¹⁰³ Guido Calabresi, economista, jurista e juiz norte americano, professor e ex-reitor da Faculdade de Direito da Universidade de Chicago (1985 a 1994), sua principal obra sobre análise econômica do direito foi *The cost of accidents* (publicada em 1970) com discussão sobre quais métodos da economia podem ser utilizados para resolver problemas jurídicos, proporcionando uma análise econômica eficiente das regras do direito indenizatório.

¹⁰⁴ COUTO E SILVA, C. “A ordem Jurídica e a Economia”. In: Revista do Serviço Público, v. 39, n.2, Abril/Junho 1982. pp. 91-99.

¹⁰⁵ FARIA, G. E. *Interpretação Econômica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

¹⁰⁶ SZTAJN, R. Notas de análise econômica: contratos e responsabilidade civil. In: Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro, São Paulo, v. 36, n. 9-29, 1998.

¹⁰⁷ TIMM, L. (Org.). *Direito e Economia*. São Paulo: Thomson/IOB, 2005.

¹⁰⁸ PINHEIRO, A. C.; SADDI, J. *Direito, Economia e Mercados*. São Paulo: Campus, 2005.

professores Rachel Sztajn e Décio Zylbersztajn (2005)¹⁰⁹ na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Posteriormente vários outros estudiosos exploraram a AED em diversas áreas do Direito criando um apanhado de obras consultivas sobre o tema que representa uma maneira de analisar o Direito sob uma perspectiva interdisciplinar e complexa.

Conforme Gico Jr (2010, p. 8) coloca, o direito é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências.¹¹⁰

Então pode-se conceituar a AED como a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico. Em outras palavras, “a AED é a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito”.¹¹¹

Ou em uma concepção tradicionalista de um dos fundadores da escola da Análise Econômica do Direito, Calabresi escreve que a AED:

Examina esse mundo (o mundo jurídico) do ponto de vista da teoria econômica e, como resultado desse exame, confirma, lança dúvidas e frequentemente busca a reforma da realidade jurídica. Com eleito, ele age como um lugar de Arquimedes para se colocar e sobre o qual se coloca uma alavanca, uma alavanca que permite que o estudioso, quando apropriado, defenda mudanças na realidade legal. Em seu modo mais agressivo e reformista, tendo olhado o mundo do ponto de vista da teoria econômica, as acha que o mundo jurídico não se encaixa, ele proclama que o mundo é “irracional”.¹¹²

A escola da AED, analisa o Direito e suas relações sobretudo econômicas sob um prisma utilitarista¹¹³, onde pode-se remeter seus primórdios ainda no século XVIII com os estudos de Adam Smith sobre os efeitos econômicos nas legislações mercantilistas (SMITH, 2002 p. 349) e seus efeitos sobre a riqueza das nações:

¹⁰⁹ ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Campus, 2005, 313p.

¹¹⁰ GICO Jr., I. T. (2010). Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, 1, 7-32.

¹¹¹ Idem pag. 17.

¹¹² Tradução livre de: “*it examines that world from the standpoint of economic theory and, as a result of that examination, confirms, casts doubt upon, and often seeks reform of legal reality. In effect, it acts as an Archimedean place to stand and upon which to place a lever, a lever that permits the scholar, when appropriate, to argue for change in thar legal reality. In its most aggressive and reformist mode, having looked at the world from the standpoint of economic theory, if it finds that the legal world does not fit it, it proclaims that world to be ‘irrational’*”. In: CALABRESI, Guido. *The Future of Law and Economics*. New Haven and London: Yale University Press, 2016, p. 03.

¹¹³ Apesar do viés utilitarista da AED, essa não se resume a simples utilidade do Direito como defende Bentham, a AED tem ligação maior ao realismo jurídico norte americano.

A indústria do país, portanto, é desviada de um investimento mais vantajoso para outro nem tanto, e o valor permutável de sua produção anual, em vez de aumentar, de acordo com a intenção do legislador, deve necessariamente diminuir por consequência de todas essas regulamentações.

Por meio dessas regulamentações, na verdade, uma determinada manufatura pode, às vezes, ser adquirida mais cedo do que seria de outra forma e, depois de um certo tempo, pode ser fabricada em casa tão barata, ou mais barata, quanto no país estrangeiro.

No entanto, a aplicação da economia para uma análise da regulação das atividades além do mercado remete-se aos estudos de Bentham (1789) com a escola do utilitarismo e a maximização da utilidade para busca da satisfação, sendo essa uma premissa utilizada na AED posteriormente.

Quanto a Análise Econômica do Direito propriamente dita, temos seu início enquanto ciência nos estudos de Ronald H. Coase em 1960 com a introdução dos custos de transação na análise econômica e o quanto esses custos determinam as formas de organização e instituições do estado social, criando o Teorema de Coase, conforme Zylbersztajn e Sztajn (2005, p. 3):

Segundo o Teorema de Coase, em um mundo hipotético sem custos de transação (pressuposto da Economia Neoclássica), os agentes negociarão os direitos, independentemente da sua distribuição inicial, de modo a chegar à sua alocação eficiente. Nesse mundo, as instituições não exercem influência no desempenho econômico. Ocorre que, como asseverou Coase, esse é o mundo da *blackboard economics*. Ao criticar a análise econômica ortodoxa, Coase enfatizou que, no mundo real, os custos de transação são possíveis e, ao contrário do que inferem os neoclássicos tradicionais, as instituições legais impactam significativamente o comportamento dos agentes econômicos.¹¹⁴

Pautado nos custos de transações a obra de Coase insere a análise econômica nas questões jurídicas, pois as relações sociais pautadas em trocas e negócios jurídicos acarretam custos, onde os envolvidos têm de abrir mão de algo para conseguir outra, seja dinheiro, objetos ou tempo. Para tanto, Coase afirma que a substituição da função de produção pelo nexo de contratos com a relevância aos direitos de propriedade, criam o que o autor denominou de “firma contratual”, onde se a “firma” como nexo de contratos, envolve problemas de quebras de contratos e, especialmente, mecanismos que permitam resolver problemas de inadimplemento, sejam em tribunais ou particulares eles fazem parte da Economia.

¹¹⁴ ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. Direito e Economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 313p. referindo-se a obra de COASE, R. “*The problem of social cost*”. *Journal of Law and Economics*, n.3, 1960. Em coleção de artigos organizados pelos professores Decio Zylberstajn e Rachel Sztajn, em livro que materializa os trabalhos do projeto Diálogos desenvolvido na Universidade de São Paulo (USP), composto por artigos dos autores: Armando Castelar Pinheiro, Basília Aguire, Benito Arruñada, Bernardo Mueller, Decio Zylbersztajn, Érica Corga, Mailson da Nobrega, Oliver Williamson, Paulo Furquim de Azevedo, Pérsio Arida, Rachel Sztajn e Veneta Andonova, discutindo questões teóricas relevantes sobre contratos, direitos de propriedade, tradições do direito, Nova Economia Institucional, Direito, Economia e Organizações, além de dialogar sobre as diferentes tradições metodológicas.

O papel do estado enquanto Governo, tem o dever de diminuir os custos nas transações buscando maior eficiência, onde Coase em crítica à Economia Neoclássica, apresenta características das transações e as formas de governança, sob a égide do comportamento eficiente de minimização dos custos de produção e de transação, como os custos burocráticos do Estado.

Um dos papéis da AED está em antecipar as possíveis consequências na formulação de uma determinada legislação, pois (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 23) afirma que auxilia os modos eficientes de governança na elaboração de mecanismos que possam contribuir para o avanço econômico e social ou inibir reclusões.

Operadores, consultores e analistas de política pública, alertas para as lições da experiência e que possuam habilidades para a prática da arte da análise antecipativa, olharão para o futuro, identificarão possíveis riscos contratuais, descobrirão os mecanismos que regem tais riscos, elaborarão mecanismos de governança que serão finalmente incluídos no desenho contratual *ex ante*, pela introdução de salvaguardas contratuais, ou, se necessário, introduzindo um modo de governança alternativo (como, por exemplo, substituindo transações no mercado por formas hierárquicas).¹¹⁵

Nas relações agrícolas, temos uma enormidade de possibilidades organizativas, desde a economia de subsistência em comunidades tradicionais, de organizações cooperativas nessas mesmas comunidades com ou sem fins lucrativos; organizações isoladas de familiares rurais em suas pequenas propriedades, organizações cooperativas de pequenos e médios produtores rurais com finalidade mercantil, até o agronegócio com grandes conglomerados rurais e agroindústrias, em todas essas formas organizativas temos custos de transações e influência do direito nessas organizações produtivas e ou sociais, desde a trocas intercomunidades ou comercio internacional o Direito e a Economia estão presentes.

Partindo da premissa de Coase que as transações tem custos, que a influência do Estado pode aumentar ou diminuir essas transações que influenciam na eficiência¹¹⁶ da legislação e dos atos a ela interligados, assim partir-se-á para a aplicação da AED do direito na “Lei do Agro” 13.986/2020. Com a diminuição dos custos de transação poderia se conceber políticas públicas agrícolas eficientes, utilizando-se do arcabouço economicista para sua formulação, entretanto somente a economia não pode ser suficiente para desenvolver tais ações públicas, pois a economia simplesmente não é suficiente conforme Keynes, a Teoria Econômica não fornece um conjunto de conclusões assentadas imediatamente aplicáveis à política. Ela é um

¹¹⁵ Idem. p. 23.

¹¹⁶ Eficaz é o que cumpre perfeitamente determinada tarefa ou função, atingindo o objetivo proposto. A eficácia está diretamente ligada ao resultado e eficiente é o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros. A eficiência está ligada ao modo de fazer uma tarefa. No caso referimos a palavra com o sentido de eficiente.

método ao invés de uma doutrina, um aparato da mente, uma técnica de raciocínio, que auxilia seu possuidor a chegar a conclusões corretas¹¹⁷.

3.1 Análise econômica do direito aplicada a lei do agro

Conforme bem sistematizado por Ivo T. Gico Jr (2011, pag. 18) a AED é o campo de conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, com foco nas suas consequências fáticas, a AED analisou as alterações dadas pela lei 31.986/2020 (BRASIL, 2020) no campo das relações jus econômicas, além de serem levantadas as possibilidades que a nova legislação pode proporcionar a política agrícola, em especial ao pequeno produtor.

Ressalta-se que em momento algum a lei apresenta o condão de diminuir desigualdades sociais, ou apresenta um sujeito exclusivo como destinatário da lei, restringindo-se da alteração de alguns Títulos de Crédito Rural, da constituição do FGS, criação da CIR, do patrimônio rural em afetação, escrituração de títulos de crédito, subvenção econômica para empresas cerealistas, produtores rurais e cooperativas agropecuárias, além das disposições finais que alteram as leis 5.709/1971 e 6.634/1979.¹¹⁸

No presente trabalho analisou-se o FGS, a Subvenção econômica a produtores rurais e a cooperativas agropecuárias, e as Disposições finais da lei do agro, com o olhar da AED do ponto de vista positivo (pragmático) ou uma análise normativa (prognose), sendo a primeira relacionada a um critério de fato a lei e a outra um critério de valor, como ensina Gico Jr. (2020, p. 13):

Em resumo, a AED positiva nos auxiliará a compreender o que é a norma jurídica, qual a sua racionalidade e as diferentes consequências prováveis decorrentes da adoção dessa ou daquela regra, ou seja, a abordagem é eminentemente descritiva/explicativa com resultados preditivos. Já a AED normativa nos auxiliará a escolher dentre as alternativas possíveis a mais eficiente, i.e., escolher o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) previamente definido.¹¹⁹

¹¹⁷ Tradução livre de: “The Theory of Economics does not furnish a body of settled conclusions immediately applicable to policy. It is a method rather than a doctrine, na apparatus of the mind, a technique of thinking, which helps its possessor to draw correct conclusions.” Keynes (1922, pag 5) na publicação da revista “The Stabilisation of the European Exchanges: a Plan for Genoa.”

¹¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm - Acesso em 18 de setembro de 2021.

¹¹⁹ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Análise Econômica do Processo Civil. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. 272p.

Ou seja, a análise positiva foi a análise do mundo dos fatos que poderia ser investigado e averiguado metodologicamente, enquanto que o mundo dos valores, que não pode ser investigado empiricamente está incluso na AED como a análise normativa, utilizando-se dos aparatos na microeconomia e macroeconomia. Pode-se chegar a conclusões que serão expostas no trabalho quanto a nova “Lei do Agro”, primeiramente um diagnóstico pragmático da letra da lei e posteriormente uma análise normativa de valor prognóstico nas possibilidades ofertadas pela nova legislação à política agrícola nacional.

Importante ressaltar que seguindo Gico Jr (2020) a análise jus econômica não necessariamente trará ganhos substanciais em relação à análise oferecida por outras áreas do conhecimento ou ciências, devendo ser considerada um conjunto com as demais, dentro de suas limitações.

Em um país onde a desigualdade igualdade social se põe sempre de maneira tão latente, o contexto cultural, a ideologia, a visão política e a história do analista influenciam as relações desse com o objeto de estudo e a metodologia a ser utilizada. Assim a AED apresenta-se como um desafio quanto a sua utilização porque para tanto deve-se partir no momento da análise de premissas já estabelecidas, como em uma visão positiva o jus economista não é capaz de emitir sugestões de políticas públicas ou decisões, pois o objeto já está posto o fato já existe, o que ele pode oferecer é identificar possibilidades alternativas e prováveis consequências de cada uma, auxiliando uma análise de custo-benefício ao legislador.

Logo em contrapartida em uma análise normativa de valor, esse pode emitir uma prognose sobre a situação em pauta, partindo também de uma premissa previamente estabelecida, no caso da lei do agro a de que a legislação auxilia a alavancar os empréstimos rurais e diminui os custos de transação, e em um exercício imaginativo propor alternativas criadas pela nova legislação para a política pública com foco nos demais produtores.

Essas análises jus econômicas, partem da premissa que os recursos são escassos e as escolhas dos sujeitos são racionais, guiadas por incentivos e punições gerando os custos de transações. Entretanto os juristas tradicionalmente analisam partindo do pressuposto de que o direito é composto por normas e seu objeto é o conteúdo e o alcance dessas normas, como já dito acima os jus economistas tem como característica considerar o direito como um conjunto de regras que estabelecem custos e benefícios para que os agentes racionalmente pautem seu comportamento em função dessas escolhas. Novamente ensina Gico Jr (2020) que a abordagem jus econômica investiga as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações, na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportarão diante de uma dada regra e como alterarão seu comportamento, caso essa regra seja alterada.

Para todas as análises foram utilizados os ferramentais econômicos da macroeconomia¹²⁰ e microeconomia¹²¹ e suas especializações: economia comportamental, economia social, neuroeconomia e outras. Esse ferramental das ciências econômicas, parte do primado que as escolhas são racionais, que os agentes agem de forma previsível e prognostica, como observamos nas palavras de Jean Tirole¹²²(2020, p. 131-132):

A ciência econômica então forjou a noção de *Homo Economicus*, isto é, a hipótese simplificadora segundo a qual os tomadores de decisões são racionais e, por conseguinte, agem primordialmente no seu interesse, considerando a informação de que dispõem (a economia, porém, insiste na ideia de que essa informação pode ser parcial ou manipulada). Daí as recomendações de políticas econômicas serem o mais das vezes fundadas na existência de externalidades ou falhas de mercado, isto é, sobre uma diferença entre racionalidade individual e racionalidade coletiva: o que é bom para um ator econômico não é obrigatoriamente bom para a sociedade em seu conjunto.

Recentemente, os economistas voltaram à psicologia através de suas pesquisas em economia comportamental e em neuroeconomia. A motivação desse retorno metodológico é a necessidade de compreender melhor os comportamentos. De fato, constatamos que o *Homo economicus* e o *Homo politicus* nem sempre se comportam tão racionalmente como prevê a teoria. Todos nós temos pontos fracos tanto em nossa reflexão como em nossas tomadas de decisão. Nos últimos vinte anos, a economia vem se voltando para as outras ciências sociais, incorporando seus achados. E isso é mais do que normal. Para provocar um pouco, eu diria inclusive que a antropologia, o direito, a economia, a história, a filosofia, a ciência política e a sociologia formaram apenas uma única e mesma disciplina, pois têm os mesmos objetos de estudo: as mesmas pessoas, os mesmos grupos e as mesmas organizações.

O objeto das pesquisas atuais dos economistas em ciências humanas e sociais não é evidentemente saciar um desejo imperialista de esbulhar suas coirmãs. Com efeito, estas últimas têm suas especificidades. Elas são frequentemente (mas nem sempre) menos quantitativas, isto é, menos inclinadas à análise teórica formal e ao tratamento estatístico dos dados. Talvez o ponto mais divergente seja o fato de que nem todos os pesquisadores em ciências humanas e sociais aderem ao princípio do individualismo metodológico caro aos economistas, segundo o qual devemos partir dos incentivos e dos comportamentos dos indivíduos para compreender os dos grupos aos quais eles pertencem. Contudo, a me ver, é indispensável que os diversos campos disciplinares em ciências humanas e sociais se abram e se retroalimentem.¹²³

¹²⁰ Conceito de macroeconomia: A macroeconomia estuda a economia de um país como um todo, ou de um grupo de países, ou mesmo do mundo. Não focaliza setores específicos, mas o conjunto todo (a não ser que o país seja uma monocultura, digamos, produza só café). Essa análise é possível porque os diversos setores da econômicos se comportam de modo correlacionado, em termos de produção, emprego e variação de preços. Nas palavras de Antônio Carlos Porto Gonçalves no livro, *Direito e economia: diálogos / Coordenação: Armando Castelar Pinheiro, Antônio J. Maristello Porto, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio* – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. 676p. :il.

¹²¹ Conceito de microeconomia: A microeconomia estuda o processo de tomada de decisões dos indivíduos. Para tanto, os economistas utilizam modelos analíticos para fazer suas interpretações e descrições, modelos de consumidores, produtores e funcionamento do mercado. Microeconomistas estudam sobre educação, saúde, discriminação, crime, direito etc. Nas palavras de Luciana Yeung no livro, *Direito e economia: diálogos / Coordenação: Armando Castelar Pinheiro, Antônio J. Maristello Porto, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio* – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. 676p. :il.

¹²² Jean Tirole foi o Ganador do Prêmio Nobel de Economia em 2014.

¹²³ TIROLE, Jean. 1953 – Economia do bem comum/Jean Tirole; tradução André Telles; revisão técnica Renato Gomes, Alípio Ferreira Cantisani – 1 ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2020. 551p.

Partindo da reinvenção da Economia com o *Homo economicus* e a lógica em suas escolhas, inicia-se a análise da “Lei do Agro”, logo no primeiro capítulo que trata do FGS, nos artigos 1º ao 6º que consistem em um fundo com personalidade jurídica própria criado por no mínimo 2 devedores, o credor e podendo a depender do caso ter um garantidor, com a finalidade exclusiva de garantir operações de crédito realizadas produtores rurais, inclusive resultantes de recomposição de dívidas.

CAPÍTULO I DO FUNDO GARANTIDOR SOLIDÁRIO

Art. 1º As operações de crédito realizadas por produtores rurais, incluídas as resultantes de consolidação de dívidas, poderão ser garantidas por Fundos Garantidores Solidários.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao financiamento para implantação e operação de infraestruturas de conectividade rural.

Art. 2º Cada Fundo Garantidor Solidário (FGS) será composto de:

I - no mínimo 2 (dois) devedores;

II - o credor; e

III - o garantidor, se houver.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá limitar o número de devedores do FGS.

Art. 3º Os participantes integralizarão os recursos do FGS, observados a seguinte estrutura de cotas e os seguintes percentuais mínimos, incidentes sobre os saldos devedores das operações financeiras garantidas pelo FGS:

I - cota primária, de responsabilidade dos devedores, correspondente a 4% (quatro por cento);

II - cota secundária, de responsabilidade do credor ou, na hipótese de consolidação, dos credores originais, correspondente a 4% (quatro por cento); e

III - cota terciária, de responsabilidade do garantidor, se houver, correspondente a 2% (dois por cento).

§ 1º A cota terciária poderá ser integralizada por meio da redução do saldo devedor do credor garantido pelo FGS.

§ 2º Na hipótese de consolidação de dívidas:

I - a instituição consolidadora poderá exigir a transferência das garantias oferecidas nas operações originais para a operação de consolidação; e

II - os percentuais de que trata o caput deste artigo incidirão sobre os valores que vierem a ser consolidados, considerando o crédito de cada um dos credores originais.

§ 3º Os percentuais estabelecidos para composição do FGS poderão ser majorados, desde que se mantenha a proporção entre as cotas de mesma categoria de participantes, permitida a alteração da proporcionalidade entre as cotas primária, secundária e terciária, se houver.

§ 4º Os recursos integralizados, enquanto não quitadas todas as operações garantidas pelo FGS, não responderão por outras dívidas ou obrigações, presentes ou futuras, contraídas pelos participantes, independentemente da natureza dessa dívida ou obrigação.

§ 5º A garantia prestada pelo FGS, nos termos do art. 1º desta Lei, ficará limitada aos recursos existentes nos respectivos fundos constituídos.

§ 6º O FGS não pagará rendimentos aos seus cotistas, salvo na hipótese prevista no parágrafo único do art. 5º desta Lei.

Art. 4º O ressarcimento ao credor ou, na hipótese de consolidação, à instituição consolidadora, ocorrerá por meio da utilização dos recursos do FGS, após o vencimento e o não pagamento da parcela ou operação, observada a seguinte ordem:

- I - cota primária;
- II - cota secundária; e
- III - cota terciária.

Art. 5º O FGS será extinto após a quitação de todas as dívidas por ele garantidas ou o esgotamento de seus recursos.

Parágrafo único. Na hipótese de extinção do FGS pela quitação das dívidas, os recursos remanescentes, conforme disposto no art. 6º desta Lei, serão devolvidos aos cotistas de modo a repor os valores inicialmente aportados, considerada a proporção da integralização efetuada por cada um deles, nesta ordem:

- I - cota terciária;
- II - cota secundária; e
- III - cota primária.

Art. 6º O Estatuto do Fundo disporá sobre a forma de constituição do FGS e sua administração, a remuneração do administrador, a utilização dos recursos e sua forma de atualização, a representação ativa e passiva do fundo, entre outras disposições necessárias ao seu funcionamento.

A justificativa para a criação do FGS que durante a MP 897, foi concebido com o nome de Fundo de Aval Fraternal, foi a de “os fundos garantidores de operações de crédito vêm se tornando mecanismos cada vez mais importantes no mercado financeiro, ao permitirem o compartilhamento do risco de crédito e, dessa forma, facilitarem a garantia de operações de financiamento. O principal objetivo dos fundos garantidores é ampliar o acesso ao crédito para os beneficiários do fundo, por meio da concessão de garantias que cubram parte do risco assumido pelas instituições financeiras.”¹²⁴

E realmente uma garantia composta por um fundo com mais de um tomador substancialmente dirige o risco, tendo em vista que a solvência aumenta na medida que há uma diluição de risco pela concentração de destinatários e acima de tudo pela solidariedade de responsabilidades existentes na concepção do fundo onde todos os integrantes tem as mesmas responsabilidades, a de manter solvente o fundo sob o risco de prejuízo coletivo na medida de sua participação, pois como observa Ruy Rosado (2003, p. 8)¹²⁵ “a noção de crédito reúne dois conceitos distintos, de tempo e confiança” e confiar em um conjunto de tomadores configura-se mais apazível do que em um único.

Esse de inadimplemento denomina-se de Risco de Crédito, que pode ser definido nas palavras de Alexandre Assf Neto (2009, p. 124):

É determinado pela possibilidade de as obrigações de caixa de uma dívida não serem corretamente liquidadas. O risco de crédito existe, em outras palavras, pela possibilidade de o devedor deixar de cumprir suas obrigações financeiras, ou seja,

¹²⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-897-1-outubro-2019-789181-exposicaodemotivos-159160-pe.html> - Acesso em 19 de setembro de 2021.

¹²⁵ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Os contratos bancários e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Série de Pesquisas do CEJ, Brasília, v. 11, Conselho da Justiça Federal, 2003.

pela inadimplência no pagamento do principal da dívida e/ou na remuneração dos juros.¹²⁶

A taxa cobrada nos empréstimos e a remuneração das aplicações, acrescidos dos custos operacionais e impostos, é chamada de *spreads* pelo Sistema Financeiro e o risco de crédito é um dos componentes que influenciam diretamente na formação desse *spread* bancário, como se observa em Oreiro, Paula, Silva e Ono (2006, p. 610) que trata da interdependência das variáveis de risco de taxa de juros e o risco de crédito.

Quanto ao trabalho apresentado, tem-se como objeto operações rurais que na maioria das vezes apresenta juros subsidiados ou com recursos livres e captadas no mercado, nesses casos o fator garantia é primordial para a concessão de crédito rural em ambos os casos, salvo nas situações onde as operações são risco União, situação onde o governo é o garantidor.

Quando se trata de grandes produtores rurais que dispõe de fartas garantias e oferta de crédito rural controlado ou livre, o FGS constitui opção dispensável quando o proponente não necessita de auxílio de terceiros para compor garantia, salvo em casos de operação em grupo que denota vultuosa monta e que pode ser pleiteada em grupo, com cada integrante dispondo de mesma cota parte, essa pode ser uma oportunidade para a utilização do FGS a serviço do agronegócio. Entretanto operações dessa magnitude não são corriqueiras e para os integrantes desse grupo a ideia de misturar sua responsabilidade com a de outro não lhe agrada geralmente dado a falta de cooperação entre os agentes envolvidos na busca por lucros nesse universo capitalista.

Em corolário a essa situação, os pequenos produtores que necessitam de recursos controlados em suas operações de pequena monta, utilizam-se do PRONAF e PRONAMP que devem necessariamente seguir o MCR, que em seu item 21, capítulo 2, seção 1, dispõe que: A escolha das garantias é de livre convenção entre o financiado e o financiador, que devem ajustá-las de acordo com a natureza e o prazo do crédito, observada a legislação própria de cada tipo e eventual exigência específica da linha de financiamento¹²⁷. Conforme Resolução CMN 4.883 art. 1º.

Sabendo que o MCR determina que as operações rurais necessitam de garantias, e essas podem ser exigidas pelas instituições financeiras, a criação do FGS representa para os pequenos produtores oportunidade em criação de mais uma opção em garantia, tendo em vista que, dependendo da linha de crédito e recurso, os pequenos produtores podem não ser garantias suficientes para a tomada da operação e conseqüente continuidade no segmento.

¹²⁶ ASSAF NETO, Alexandre. Mercado financeiro. São Paulo: Atlas, 2009.

¹²⁷ Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo> - Acesso em 19 de setembro de 2021.

Mesmo as linhas que dispensam garantias¹²⁸ apesar de situações bem específicas e que não atingem a maioria dos beneficiários, mesmo nessas situações as instituições financeiras não dispõem aprovam os créditos quando o proponente tem restrições internas e externas devido à falta de garantia pessoal apita nessas operações, o que poderia ser solucionado com o oferecimento de garantia do FGS.

Inclusive a própria legislação de rege o crédito rural subsidiado prevê que a garantia e o crédito podem ser coletivos desde que formalizados pelos beneficiários: item 3, Cap. 10, secção 1 - Os créditos podem ser concedidos de forma individual ou coletiva, sendo considerado crédito coletivo quando formalizado por grupo de produtores para finalidades coletivas.

Outro ponto a ser levantado está no fortalecimento do cooperativismo da comunidade ou grupo onde esse produtor está inserido, pois com a vinculação civil desses sujeitos em um empreendimento que representa a participação de todos onde cada um é responsável individual e esse todo forma um grupo, essa situação fortalece os laços sociais e econômicos que ligam essas pessoas nas relações que estabelecem, sendo assim o FGS pode desempenhar um papel social nessas comunidades ou grupo de pequenos e médios produtores, além do próprio desenvolvimento financeiro dos integrantes do fundo.

Uma situação hipotética, em uma comunidade rural de pequenos agricultores, onde cada agricultor não dispõe de garantias pessoais ou reais, e queira implantar uma granja de aves (avicultura) em sua propriedade, para tanto o PRONAF disponibiliza um limite de R\$ 400.000,00 por beneficiário¹²⁹, esses produtores não podem oferecer avais cruzados¹³⁰, eles já dispõem dos limites aprovados na instituição financeira, uma granja pequena com capacidade para aproximadamente 10.000 aves tem um custo aproximado de R\$ 350.000,00 para montagem e funcionamento geral, que representa um retorno médio mensal esperado de mais de R\$ 10.000,00 com mão de obra familiar.

¹²⁸ Como por exemplo o item 9, Capítulo 10, seção 1. Que dispõe que Na concessão de crédito ao amparo das linhas especiais destinadas a agricultores familiares enquadrados nos Grupos "A", "A/C" e "B" e das linhas de que tratam as Seções Crédito de Investimento para Sistemas Agroflorestais (Pronaf Floresta), Crédito de Investimento para Convivência com o Semiárido (Pronaf Semiárido) e Crédito de Investimento para Jovens (Pronaf Jovem), quando as operações forem realizadas com risco da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), deve ser exigida apenas a garantia pessoal do proponente, sendo admitido para estas operações o uso de contratos coletivos quando os agricultores manifestarem formalmente, por escrito, essa intenção.

¹²⁹ Limite financiável conforme MCR. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo> - Acesso em 28 de setembro de 2021.

¹³⁰ Avais cruzados consiste na prática permissiva e não aceita pelas instituições financeiras, onde A presta aval para B e esse por sua vez presta aval para A, operação que não configura garantias. E reprimido pelo BACEN conforme Carta-Circular nº 3337 de 27 de agosto de 2008.

Nessa situação, um produtor sozinho via PRONAF poderia financiar tal empreendimento com aval de terceiros, o que inviabilizaria na maioria dos casos o empreendimento devido a exigências financeiras, entretanto se 10 produtores criasse um fundo com a finalidade de avalia-los tal situação estaria solucionada, além de se organizarem e com 10 granjas produzindo poderiam conseguir via cooperativismo melhores condições de preços nos frangos.

Tal situação poderia ser utilizada para médios produtores via PRONAMP para aquisição de animais, ou construção de silos via operação de BNDES PCA, fortalecendo o grupo no momento da comercialização da produção.

Assim a possibilidade de constituição do fundo representa uma questão importante a ser observada na seara da nova legislação para os produtores rurais de todos os portes, sobretudo para os pequenos e médios que podem não dispor de garantias.

Quanto analisa-se a matéria com a perspectiva jus economista, os mecanismos de incentivo já estão postos na possibilidade de contratação das operações e alavancagem dos valores e linhas de crédito para acesso a novos empreendimentos, partindo da racionalidade dos indivíduos, esses aceitara tais incentivos e custos, e poderão se fortalecer econômico e social mesmo que socialmente um dos envolvidos não tenha afinidade pessoal com outro, sendo esse um dos custos, pois conforme a AED afirma as pessoas respondem a incentivos e a custos, como observa Gico Jr (2020, p. 20) sobre essa afirmação:

A grande implicação do pressuposto da racionalidade para a jus economia e que não é afetada pela economia comportamental é que se os agentes ponderam – na medida do possível – custos e benefícios na hora de decidir, então uma alteração em sua estrutura de incentivos poderá levá-los a adotar outra conduta, a realizar outra escolha. Em resumo, pessoas respondem a incentivos. Ora, essa também é uma ideia central no direito. Todo o direito é constituído sobre a premissa implícita de que as pessoas responderão a inventivos e, por isso, as leis serão capazes de – em algum grau – moldar as relações sociais.¹³¹

Importante ressaltar que essa análise prognóstica, leva em consideração decisões individuais e que servem como parâmetro para fundamentar uma decisão coletiva na medida que essa decisão só existirá coletivamente na medida que esses indivíduos com desejo semelhante de unirem entorno desse objetivo dado pela legislação enquanto fonte do incentivo, utilizando do individualismo metodológico¹³² que não pode ser entendido como um instrumento

¹³¹ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *Análise Econômica do Processo Civil*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. 272p.

¹³² Ideia de que essa racionalidade individual pode ter um padrão e juntamente formal um corpo social com o mesmo padrão de decisões, ideia em Max Weber sobre individualismo metodológico, feita em *Sobre algumas categorias da Sociologia Compreensiva*, publicada na revista *Logos*, em 1913, de que “a Sociologia Compreensiva (em nosso sentido) trata o indivíduo e as suas ações como sua unidade de base, como seu átomo, se permitem-nos aqui uma questionável analogia” (Weber, 1922, p. 403) em: WEBER, Max. *Über einige*

analítico, pois a AED é uma teoria sobre comportamentos, não um parâmetro de avaliação de condutas.

Quanto a análise positiva da lei, ela deixa uma lacuna quanto a composição do fundo deixando que o Poder Executivo disponha sobre o limite de devedores. Entretanto essa ponta não compromete a existência ou influencia negativamente a existência do fundo, tendo em vista que a lacuna não impede sua criação tampouco a finalidade. Outro ponto que pode deixar dúvidas está na forma de integralizar os recursos do fundo, se via depósito em valores, imóveis, etc. ou pode ser realizada somente via declaração do registro no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de constituição, como ocorre na criação de outros fundos (investimentos, FIDIC, associações, sindicatos e etc.) conforme exigido pelo Código Civil no Art. 1.150.¹³³

A legislação deixa vaga essas questões, o que pode influenciar a decisão de participação dos credores, pois se a integralização se restringir a mera declaração e não a transferência de recursos financeiros ou agregação de garantias reais ao fundo, a mera declaração pode caracterizar fragilidade e o SFN declinar no atendimento do pleito creditício ou se recusar a compor o fundo como devedor, o que exigirá do judiciário a criação de jurisprudência no caso concreto.

Por fim o jus economista poderia chegar à conclusão que o FGS dependerá da aceitação do mercado financeiro para concretizar sua materialização enquanto garantidor das operações, o que está ligado aos fatores acima descritos, a legislação deixa brechas que podem ser maléficas ao próprio instituto, que serão possivelmente sanadas pelo judiciário, como a possibilidade de integralização posterior do capital social do fundo, que pode ser adquirida pela própria atividade desenvolvida por cada participante, desde que previsto no estatuto do fundo.

Na perspectiva da AED o item disposto na lei 13.986/2020 tem aplicabilidade prática, fundamento para existência e acima de tudo representa um incentivo¹³⁴ considerável para os tomadores de crédito que não dispõem das garantias exigidas pelo agente financeiro, além das vantagens descritas acima, que em suma pode-se acreditar que a legislação do FGS pode desempenhar o papel para o qual foi criado, o fomento dos empréstimos rurais.

Kategorien der verstehenden Soziologie. Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen: Mohr Siebeck, 1922.

¹³³ Art. 1.150. O empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária. Do código civil da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

¹³⁴ Dispositivo legal de incentivo, para proporcionar escolhas racionais ao indivíduo, pautado na balança de comportamento dos custos de transação.

3.1.1 Subvenção econômica a produtores rurais

Inicialmente o conceito de subvenção se mostra importante para distinguir tal instrumento dos demais utilizados pelo Estado na promoção de políticas públicas voltadas ao campo, pode-se entender subvenção nesse caso, como um incentivo financeiro onde parte dos recursos são assumidos pelo patrocinador, em síntese existe um valor a ser pago e no momento de pagamento o tomador tem a vantagem da subvenção, quando o subsídio é acionado e o tomador deixa de desembolsar o valor ou recebe esse de volta logo após o pagamento, exemplo é a bônus adimplência dos fundos de desenvolvimentos¹³⁵ ou nas operações de crédito fundiário¹³⁶, onde caso o mutuário honre sua parcela no dia de vencimento, não lhe é debitado parte do valor devido configurando um bônus pela pontualidade.

A equalização de taxas ou condições, onde não há transação de recurso pela conta ou incentivo monetário em condições exigidas especificamente como pontualidade ou enquadramentos, ou seja, as condições já estão previamente definidas em lei, se diferenciando da subvenção somente pela maneira de concessão do tratamento preterido, entretanto tanto a subvenção ou a equalização configura-se como auxílios governamentais para subsídio financeiro aos produtores rurais,

O crédito rural lastreado com recursos das exigibilidades da poupança rural está sujeito às mesmas normas da poupança livre, exceto na hipótese de operações subvencionadas (Resol. no 2 164). Neste caso, a diferença entre as taxas de juros subsidiadas e o custo dos recursos (captação + juros + custos administrativos) é equalizada pelo Tesouro Nacional, e contabilizada na conta de Subvenções Econômicas do Orçamento das Operações de Crédito¹³⁷.

Parte primordial da Política Agrícola, garantida constitucionalmente, está no crédito compatível com a atividade rural, como disposto nos itens I e II do Artigo 187 da Constituição, as justificativas para subsídios estão nos riscos inerentes a atividade, os custos de produção, margens de lucro, segurança alimentar, necessidade econômica e social da atividade rural para

¹³⁵ A Lei nº 7.827/1989 regulamentou o disposto no artigo 159, inciso I, alínea "c" da Constituição, criando os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento> - Acesso em 23 de setembro de 2021.

¹³⁶ Conforme disposto no Decreto nº 8.177, de 27 de dezembro de 2013:

Art. 1º - Fica autorizada a concessão de rebate de até 80% (oitenta por cento) do saldo devedor atualizado para liquidação das operações de crédito rural de investimento e custeio contratadas até dezembro de 2010 ao amparo dos grupos "A" e "A/C" do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, cujo risco seja do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, ou da União, que estiverem em situação de inadimplência.

¹³⁷ Conceitos retirados do repositório do IPEA sobre a subvenção e equalização de recursos. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1822/1/td_0392.pdf - acesso em 22 de setembro de 2021.

o país, subsídios que configuram a alocação regular e direcionada conforme força normativa da lei, materializando-se na forma de subvenção, equalização e incentivos fiscais e econômicos, como assevera o professor Nusdeo (2014, p. 159) “Há uma falha de incentivo, a inibir, pelo menos parcialmente, o processo de encaminhamento de recursos aos seus pontos ótimos de adaptação”.¹³⁸

Essa intervenção do estado com subsídios financeiros nos financiamentos rurais é defendida a décadas no Brasil, não pela segurança e muito menos por conta da soberania alimentar, mas em grande parte pela importância do campo e interesses particulares de determinados grupos na manutenção da riqueza e concentração de renda¹³⁹. Entretanto, o papel garantista do estado tem sido duramente criticado nos últimos anos do atual governo, apoiado pelos mesmos atores celetistas que defendem a atuação estatal desde que favoráveis aos próprios interesses, criticam abertamente os programas sociais e distributivos, quando na verdade tomam todos os recursos subsidiados primeiro até os tetos legais e somente depois utilizam os demais de mercado.

Se dizem economicamente liberais, politicamente conservadores e defendem o Estado mínimo, “desde que o mínimo seja para os outros”, não seguem o que o “pai” do liberalismo norte americano, tão aclamado por grande parte dos “liberais” brasileiros defendem, como a desestatização do dinheiro (HAYEK, 2011, p. 121):

A crença de que dinheiro barato é sempre desejável e benéfico torna inevitável e irresistível a pressão exercida sobre qualquer autoridade política ou monopolista cuja capacidade de fazer dinheiro barato através da emissão de maior quantidade é conhecida. Entretanto, o barateamento artificial de fundos para empréstimos através da criação de mais dinheiro não somente auxilia os tomadores dos empréstimos, embora às custas de outros, mas também, por algum tempo, tem um efeito geral estimulante sobre a atividade econômica. No entanto, não se percebe com a mesma facilidade que, ao mesmo tempo, tais emissões têm o efeito de destruir o mecanismo regulador do mercado. Efetivamente, o aumento desses fundos para compras adicionais de bens produz uma deformação da estrutura de preços relativos, canalizando recursos para atividades que não têm viabilidade própria, tornando-se, portanto, a causa de uma inevitável reação posterior. Porém, esses efeitos indiretos e vagarosos são, por sua natureza, muitíssimos mais difíceis de reconhecer ou compreender, do que os benefícios recebidos por aqueles para quem o dinheiro adicional vai em primeira instância.¹⁴⁰

Nesse momento Hayek (2011) defende a proposta de desestatização do dinheiro, onde as políticas monetárias deveriam deixar de existir juntamente com o monopólio do Estado na

¹³⁸ NUSDEO, F. Curso de economia: introdução ao direito econômico. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 159.

¹³⁹ Falando das oligarquias modernas compostas por grandes grupos de latifundiários, megapresários, rentistas e políticos que defendem elites regionais.

¹⁴⁰ HAYEK, F. A. Desestatização do Dinheiro. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises. Brasil, 2011. 166p.

emissão de moeda, e que os juros deveriam acompanhar o valor dos produtos pela lógica do mercado. Entretanto, no caso dos produtores rurais e especificamente os grandes latifundiários e pertencentes a uma bancada ruralista no governo, esse entendimento central de liberdade de formação de preços e correção de erros no mercado pelo próprio mercado não pode ser seguido quanto aos juros cobrados dos empréstimos. Pois, nesses casos como defendido, quanto menores melhor para o país devido a importância produtiva do agronegócio no Brasil, o que se sabe não condizer com a realidade fática do país, na qual muitos passam fome enquanto poucos produzem soja e milho para exportação com recursos subsidiados.

Realmente a atividade rural tem riscos inerentes a própria concepção de plantar para colher, por tratar-se de um processo natural dependente de circunstâncias alheias à vontade ou previsibilidade do ser humano, a exemplo de estresses climáticos (secas, chuvas, frio) que influenciam diretamente o sucesso da colheita e assim acontece com o ato de criar animais, que também dependem da natureza para sobreviver. Os riscos climatológicos compõem somente uma das variantes na produção de alimentos no campo, seja em qualquer escala de produção, o risco sistêmico econômico de liquidez, preços, custos, e os demais riscos¹⁴¹ inerentes a atividade rural por uma visão comercial, não de subsistência.

Pautado nessas particularidades a subvenção ou subsídio do Estado na atividade rural se torna inevitável, como em todos os países representativos na produção de alimentos no mundo, para tanto a aprovação de uma legislação que garanta o acesso a esses subsídios se faz necessária, conforme demonstrado na história do crédito rural (item 2.2.1).

Atualmente a lei que garante a subvenção é a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992 que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.¹⁴² A legislação foi desde sua promulgação diversas vezes alterada, a última mudança dada pela “Lei do Agro” que liberalizou a igualdade de bônus e rebates como subvenções econômicas¹⁴³.

Quanto a “Lei do Agro”, em seu item VI que altera o art. 2º da Lei 8.427/92, tem o condão de reforçar o apoio do Governo ao mercado financeiro, fortalecer o sistema privado de financiamento, os interesses das grandes agroindústrias e exportadores de grãos, pois amplia a atuação no mercado de títulos e valores mobiliários cedendo mais espaço ao capital

¹⁴¹ Demais riscos podemos enumerar: Riscos de produção. Riscos sanitários. Riscos de gestão dos recursos (em especial dos recursos naturais). Riscos de crédito e comercialização. Riscos relacionados ao mercado externo. Riscos decorrentes da infraestrutura. Riscos do ambiente institucional relacionados a direitos de propriedade mal definidos, mudanças nas regras de comércio e mudanças nas regras relacionadas à própria produção.

¹⁴² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18427.htm - Acesso em 23 de setembro de 2021.

¹⁴³ § 1º Consideram-se, igualmente, subvenção de encargos financeiros os bônus de adimplência e os rebates nos saldos devedores de financiamentos rurais concedidos, direta ou indiretamente, por instituições financeiras autorizadas a operar crédito rural.

especulativo e não produtivo, como mostrado por Dowbor (2017, p. 104) sobre os casos de grandes intermediadores internacionais no mercado financeiro, a exemplo da multinacional Trafigura empresa americana de *trader* em *commodities*:

Trafigura, outra empresa sediada em Genebra onde o sigilo bancário permite tanto a evasão fiscal como fontes não declaradas de recursos, negocia petróleo, 79 bilhões de dólares em 2010. Fundada em 1993 por Marc Rich, que escapou da prisão nos EUA ao migrar para Europa. Ilegalidades numerosas não impediram a expansão da empresa, que se tornou a terceira maior empresa independente na intermediação de petróleo, e segunda na área de metais. Trabalha muito com *storage*¹⁴⁴, dispondo de enorme infraestrutura para estocar as *commodities* e alavancar preços, (Dmitry Zhdannkov e Ikuko Kurahone). Em 2012 o faturamento teria sido de 124 bilhões de dólares. Em 2013, a Trafigura comprou o porto do Sudeste em Itaguaí (RJ), em parceria com o fundo de investimento *Mubadala Development*. (conforme publicado na Carta Capital de 9 de outubro de 2013 p. 33).¹⁴⁵

A legislação objeto do estudo, incentiva os produtores e grandes multinacionais a negociar os produtos rurais em ambiente de bolsa, inclusive com atuação do ente público na oferta de subvenção para compra ou venda desses contratos de opções por agente privado ou públicos, criando incentivos que fortaleçam o caráter mercantilista especulativo do agronegócio brasileiro. Pode-se atribuir a qualidade especulativa devido à natureza das operações com opções e seus contratos, que são derivados dos contratos reais de promessa de entre futura, conforme Sztajn (1997, p. 58) sobre a natureza do contrato de opções:

Que nas opções há conteúdo patrimonial é indiscutível. Tanto há pagamento do prêmio ao lançador (ofertante), quanto há valor atribuível ao próprio direito de manifestar-se pelo exercício da opção ou não. Finalmente, se o “aceitante” exercer o direito que lhe fora proposto pelo lançador haverá pagamento do preço e transferência de propriedade ou titularidade de valores mobiliários ou commodities conforme sejam opções negociadas em bolsas de valores ou de futuros, numa operação de compra e venda. Qual o “acordo” entre lançador e eventual exercente do direito? Acordo sobre o quê? O acordo se dá sobre futura e eventual compra e venda ou sobre uma futura e eventual permuta no caso das *swaptions*. Acentua-se a palavra eventual deliberadamente. Isto porque cabe a uma das partes dizer se quer ou não celebrar a compra e venda ou a permuta tal como previsto na opção — ou seja, se preço e prazo convêm.¹⁴⁶

O item na lei versa exclusivamente sobre a previsão legal da bonificação sobre prêmio pago pelo comprador das opções, esse valor poderá ter um percentual subvencionado pelo estado, sem compromisso de valores ou condições para exercício dessa pelo Estado, podendo ser utilizado o artifício para manutenção de preços para planejamento e controle de receitas,

¹⁴⁴ Na tradução significa armazenagem, empresa atua na armazenagem de grãos e especulação com os preços dos produtos que tem armazenado, manipulando as oscilações de mercado.

¹⁴⁵ DOWBOR, L. A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? – São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320p.

¹⁴⁶ SZTAJN, R. Sobre a natureza jurídica das opções negociadas em bolsa, in RDM nº 105, ano XXXVI, janeiro-março/1997, pp. 53-69

estando assim inserido diretamente na política agrícola pois pode beneficiar o produtor na tentativa de assegurar o preço de venda do produto podendo caracterizar uma política de preços mínimos¹⁴⁷. Neste caso, refém do mercado financeiro o que seria dificilmente aprovado em programa específico devido a impossibilidade de previsão orçamentária dado que os valores dos prêmios são dados pela oscilação do mercado financeiro, entretanto a possibilidade existe com a edição da lei em epígrafe.

A possibilidade de subvenção nos prêmios pagos em aquisição ou venda de contratos de opções pode ser utilizado para eliminar o risco de mercado na comercialização dos produtos agrícolas. O que pode ser entendido por Jorion (2003, p. 14)¹⁴⁸ como sendo o risco oriundo de movimentos nos níveis ou nas volatilidades dos preços de mercado.

Importante ressaltar que a própria legislação deixa claro que o governo não tem interesse em praticar estoque reguladores ou incentivos a políticas de controle de preços, conforme o § 1º do artigo 2º da Lei 8.427/92 alterada pela Lei do Agro. “A concessão da subvenção a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo exonera o Governo Federal da obrigação de adquirir o produto, que deverá ser comercializado pelo setor privado.”

Não existem exigências que impeçam qualquer pessoa de operar no mercado financeiro, bastando somente realização de cadastro prévio em uma corretora e disponibilidade financeira para negociar o ativo desejado, sendo assim não existe um porte ou exigência de valor para que um produtor negocie esses ativos. Então os pequenos produtores que já tem cadastro em bancos múltiplos como o Banco do Brasil, podem travar seus preços em bolsa, mas não o fazem por diversos motivos, sobretudo por falta de conhecimento, recursos financeiros e risco de perda do pouco que dispõem, o que é compreensível e recomendável pela lógica financeira. No entanto se houvesse uma subvenção governamental que lhes garantisse segurança na aquisição desses contratos futuros juntamente com a contratação de suas operações de custeio, tal instrumento seria formidável para a garantia de sucesso nas safras desses produtores rurais no âmbito do PRONAF.

Então pode o governo com a previsão legal criada pela Lei do Agro criar um programa que garanta o preço dos produtos no momento de sua comercialização com a subvenção do

¹⁴⁷ Art. 5º. Os preços mínimos básicos serão fixados pelo CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao MAPA. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008).

¹⁴⁸ JORION, P. *Value at risk: a nova fonte de referência para a gestão do risco financeiro*. 2. ed. São Paulo: BM&FBOVESPA, 2003. 213p.

prêmio pago nos contratos futuros adquiridos juntamente com suas operações de custeio, dispondo o produtor do PROAGRO¹⁴⁹ e do programa de garantia de preços.

Imperioso ressaltar que o custo financeiro para subvencionar a política pública voltada ao pequeno produtor mostra-se pequena e de fácil execução, tendo em vista que os bancos múltiplos tradicionais e cooperativas já dispõem de dispositivos de vinculação dos contratos futuros de opções e a termo nas operações contratadas, ou seja no momento da liberação do recurso já tem-se a opção de contratação simultânea do mecanismo de mitigação de risco de preço com a contratação da opção de venda (PUT) do produto no mês de vencimento da operação, o valor para uma operação de tíquete médio de R\$ 30.000,00 (195 sacas) de soja com vencimento para 15/06/2022 está R\$ 1.389,36 com *Strike*¹⁵⁰ (USD) de 28,66/saca 60kg (em anexo ao trabalho) exemplificando o pequeno valor a ser subsidiado pelo Governo frente a segurança que se proporcionará aos envolvidos na política agrícola.

Tal subvenção consta autorizada para os pequenos produtores no âmbito do PRONAF, na alteração do art. 5º da lei 8.427/92 na “Lei do Agro”, quando autoriza o governo a conceder subvenção econômica na forma de rebares, bônus de adimplência, a garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, fortalecendo a ação estatal no campo e propiciando novas formas de apoio ao pequeno produtor. A exemplo do que acontece nos fundos constitucionais, as operações de PRONAF podem oferecer bônus adimplência no momento de pagamento das parcelas, criando uma forma de incentivo à pontualidade dos produtores e contribuindo para diminuição da inadimplência no sistema financeiro.

A legislação fortalece também o caráter regulador do crédito na medida que sedimenta as exigências de fiscalização e correta aplicação do recurso subsidiado, permitindo que as instituições financeiras incluam os nomes nos cadastros de proteção do crédito.

Jus economicamente em uma análise prognóstica, a atuação do estado tem se mostrado pertinente e com relativo sucesso quanto a disponibilização de recursos nas linhas de crédito rural. Não faltou dinheiro para as linhas agro nos últimos anos, sobretudo para os pequenos produtores rurais. em especial para o PRONAF¹⁵¹, conforme dados do crescente volume de

¹⁴⁹ PROAGRO instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e a que se referem as disposições do Capítulo XVI da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. O qual exonera o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos e plantações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0175.htm - Acesso em 21 de setembro de 2021.

¹⁵⁰ Valor de referência a que o derivativo está precificado, o valor a ser “batido” pelo instrumento adquirido, seja na opção de venda (PUT) ou na opção de compra (CALL).

¹⁵¹ O Plano Safra 2021/2022, destinou cerca de R\$ 39,4 bilhões serão destinados à agricultura familiar. Desse total, serão R\$ 21,74 bilhões para custeio e comercialização e R\$ 17,6 bilhões para investimentos. O valor total

recursos e créditos desembolsados, sem juízos de valor acerca da justiça social ou distribuição de renda, nem mencionar os interesses escusos em liberar cada vez mais recursos para o setor agropecuário, satisfazendo um dos princípios de existência do crédito rural, que consiste em fomentar a atividade rural e desenvolver a produção agrícola, como se observa nos dados do BACEN das operações agrícolas na tabela 2, abaixo.

Tabela 4 - Matriz de Dados do Crédito Rural - Contratações
Relatório de Crédito Rural Contratações

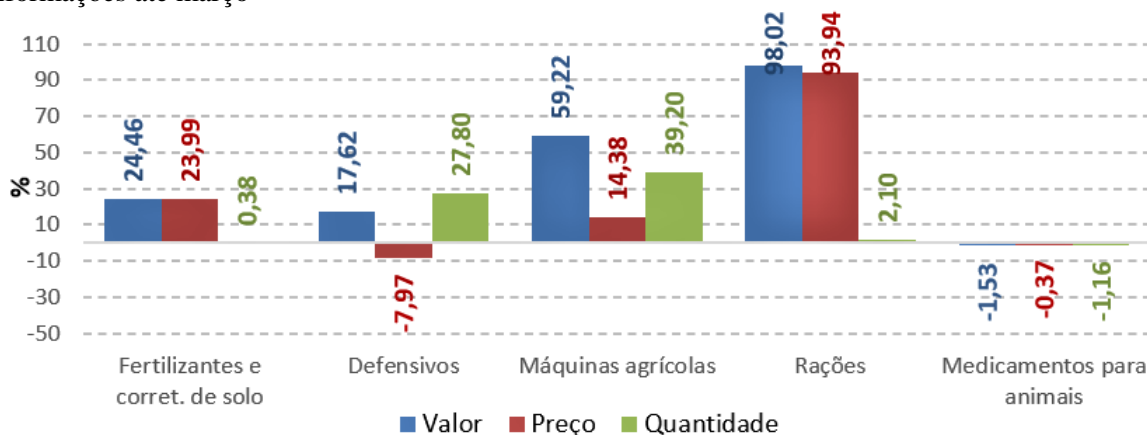
Quantidade e Valor dos Contratos por Região e UF				
	Ano agrícola	Área produção	Qtd. Operações	Valores Liberados
I	2018/2019	46.032.103,63	1.889.846	173.527.025.762,89
II	2019/2020	54.328.916,53	1.916.846	189.990.613.739,50
III	2020/2021	65.204.127,53	2.477.872	310.462.988.707,68

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop). Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor)

Como observa-se o volume liberado de recursos aumentou desproporcionalmente a área cultivada, bem como a quantidade de operações rurais, havendo uma assimetria nos dados de ano safra para outro, por exemplo aumento de 18,02% da área plantada do ano I para o II e 20,01% de II para III, enquanto o desembolso de crédito cresceu 9,48% e 63,40% respectivamente, ou seja do ano de 2020 para 2021 o volume emprestado disparou em decorrência do aumento do custo de produção pressionado pelo câmbio e desvalorização do real frente ao dólar. Entretanto a área plantada não acompanhou o crescimento dos valores tomados pelos produtores, em que pese os custos terem aumentado, os preços dispararam como se observa nos dados abaixo, que demonstram o quanto o agronegócio tem faturado nos últimos meses graças com o aumento da demanda exportadora para suprir as necessidades criadas pelos estímulos financeiros injetados em diversos países do mundo na tentativa de manter a economia aquecida nesse momento de crise gerado pela pandemia do COVID-19.

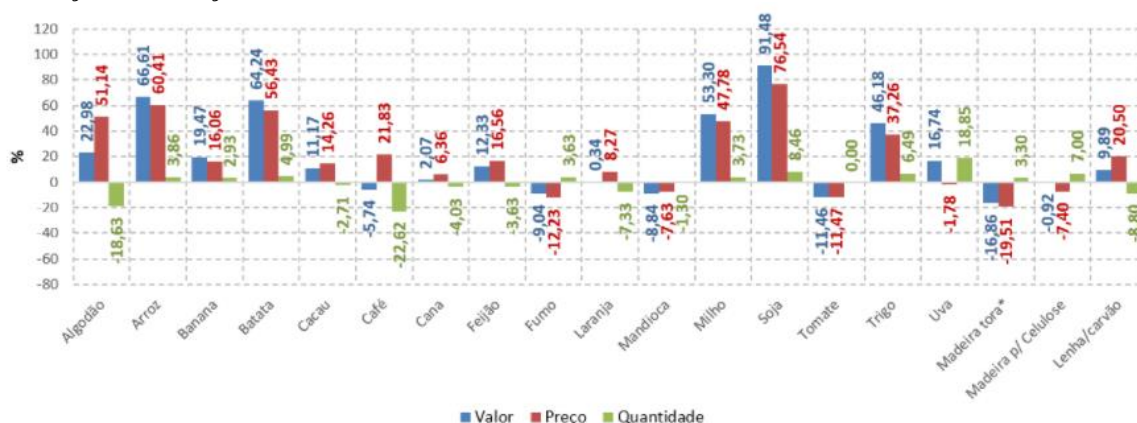
representa um crescimento de 19% na comparação com a safra anterior, na qual o recurso destinado aos pequenos agricultores foi de R\$ 33 bilhões. Considerando apenas os valores para custeio, o aumento foi de 12%, e para investimento o aumento foi de 29%. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/06/agricultura-familiar-tera-credito-de-r-39-4-bilhoes> - Acesso em 23 de setembro de 2021.

Figura 4 - Insumos: variação (%) anual de volume, dos preços e do faturamento - 2021/2020 com informações até março



Fontes: Cepea/USP e CNA (a partir de dados do IBGE, IEA, Anda e Sindirações).

Figura 5 - Agricultura: variação (%) anual do volume, dos preços e do faturamento – 2021/2020 com informações de março



Fontes: Cepea/USP e CNA (a partir de dados do IBGE, Conab, IEA/SP, Cepea, Seagri/BA, Epagri, Udop).

Em análise observa-se que enquanto os custos de insumos agrícolas aumentaram 24% em média, o valor da soja aumentou 76% aproximadamente, o que se repete para as demais culturas com mais ênfase nas *commodities* agrícolas, justificando a pressão por crédito ao setor e sobretudo a pressão política por liberações ambientais nos discursos ruralistas.

O agronegócio fatura alto e o latifundiário vive bem, enquanto a inflação aumenta e a população pobre passa por dificuldades essenciais com o aumento vertiginoso dos preços, criando uma pressão inflacionária¹⁵². Inibe a diminuição da taxa de juros, aumentando o custo do crédito e dificulta o crescimento econômico em geral e acesso a ele pelos cidadãos que não dispõem de recursos próprios.

¹⁵² Conforme indicadores do IBGE a inflação medida (IPCA e INPC) nos últimos 12 meses foi de 9,68% e 10,42% respectivamente. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores> - Acesso em 23 de setembro de 2021.

Em uma análise objetiva, observa-se que a nova legislação se restringiu em alterar alguns dispositivos da Lei 8.427/1992 que já regulamentava a subvenção econômica dos empréstimos rurais. A letra fria de lei não deixa margem para dúbia interpretação de algum novo dispositivo, sendo clara quanto a possibilidade de subvenção na aquisição de contratos de opções privadas de venda negociadas em bolsa, na possibilidade de subvenção e bônus nas operações do PRONAF e na exigibilidade de fiscalização da aplicabilidade dos recursos pelas instituições financeiras.

Quanto a análise prognóstica jus econômica, o capítulo que aborda subvenção econômica privilegia o mercado de capitais com incentivo financeiro para aquisição de opções de contratos futuros, privilegiando os grandes produtores e abrindo uma oportunidade para os pequenos. No entanto, todas as alterações necessitam de materialidade do Governo na criação de programas e destinação de recursos para o apoio financeiro do subsídio.

3.1.2 Disposições finais da lei do agro

No capítulo X do diploma legal analisado, tem-se as disposições finais da lei 13.986 de 2020 que dispõe em seu art. 51 das alterações editadas no §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 a qual regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e que teve sua redação modificada substancialmente como segue:

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

I - aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei;

II - às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira;

III - aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, **peessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma.**

(grifos nossos)

O art. 51 da “Lei do Agro” resumidamente libera a aquisição de terras por estrangeiros. Parece grave a afirmação, mas é exatamente o que a legislação permite, não literalmente, pois contrariaria o art. 190 da Constituição Federal que preconiza: “A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.” A legislação citada não regula ou limita a aquisição de terras por estrangeiros, mas altera a possibilidade de transmissão da propriedade de terras para estrangeiros em caso de dívidas para liquidação de

obrigações quando o imóvel foi vinculado em garantia real, estando nessa alteração a maior ameaça a estabilidade do sistema agrário brasileiro.

Com a alteração cria-se um subterfúgio para o “*land grabbing*”,¹⁵³ que tem sua regulação disciplinada pela Lei 5.709/71 e outros diplomas legais que versam sobre o tema: Lei nº 6.634 de 2 de maio de 1979, o artigo 23 da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, artigo 190 da Constituição Federal de 1988 e o Parecer LA-01 da Advocacia Geral da União de 2010, reafirmando o entendimento sobre o assunto.

A principal legislação sobre o tema é de 1971 recepcionada pela Constituição Federal de 1988, redigida durante os piores anos de repressão da ditadura militar (conforme alguns historiadores atribuem o Governo de Médici 1969-1974)¹⁵⁴. Tal legislação disciplina a compra de terras por estrangeiros, criando restrições legais para a transação, limitando a aquisição em 50 módulos fiscais¹⁵⁵ de área contínua ou não, sendo que a quantidade acima poderá ser adquirida mediante autorização do congresso nacional. Em caso de estrangeiro pessoa jurídica, a aquisição somente poderá ser realizada, desde que, com finalidade específica de implantação de projetos ligados ao objeto do estatuto da empresa, em caso de área superior a 100 módulos o negócio necessita de autorização do Congresso Nacional.

Conforme disciplina a lei, existe a necessidade de consentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional quando o imóvel for de relevância à segurança nacional, sendo sempre necessária a escrituração pública com nacionalidade do comprador e qualificação completa, com cadastro especial para esse tipo de operação, restrições de no máximo 25% do território dos municípios disponível para venda a estrangeiros, salvo se a área for inferior a 3 módulos de exploração indefinidas, ou se tiverem filho brasileiro ou matrimônio sob o regime de comunhão de bens. A lei também veda a doação de terras públicas a pessoas estrangeiras, assim como assevera que o arrendamento e aquisição de terras em desacordo com as disposições da lei 5.709/71 são considerados legalmente nulos. A legislação ainda isenta todas as restrições em caso de sucessão legítima, exceto se em área de segurança nacional.

Restrições que competem à faixa de fronteira estão contempladas na Lei nº 6.634/1979 que representa o impedimento de aquisição por estrangeiros da faixa interna de 150 Km, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, por questão de segurança nacional. Já

¹⁵³ Fenômeno fundamentalmente econômico, caracterizado pela acentuada acumulação, apropriação e exploração de terras, divergindo da tese dominante que consiste em uma visão neocolonial, ideológica e geográfica. TEIXEIRA, P. P. G. O fenômeno *land grabbing* como objeto de estudo: complexidade e diversidade. 2018. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

¹⁵⁴ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46496289> - Acesso em 21 set. 2020.

¹⁵⁵ O módulo varia de acordo com o município, sendo que o menor tem 5 hectares e o maior 110 hectares.

o artigo 23 da Lei nº 8.629/1993 impõe a aplicabilidade da lei 5.709/1971 nos casos de arrendamento de terras por estrangeiros.

As legislações que disciplinam o tema, em sua maioria, são precedentes à constituição Federal, que recepcionou tais diplomas e trata do tema em seu artigo 190, no entanto, alguns pontos ainda tiveram que ser discutidos quanto a recepção constitucional, o que levou a Advocacia Geral da União (AGU) a emitir parecer em 2010 sobre o tema, sobremaneira quanto ao reexame da recepção do § 1º do Art. 1º da lei nº 5.709 de 1971, restringindo a compra de terras por estrangeiros e pacificando a questão.

Assim, por certo que um estrangeiro (pessoa física ou jurídica) residente em seu país de origem vier ao Brasil para adquirir terras diretamente, não poderá fazê-lo sem restrições legais. Essas restrições são disciplinadas nas legislações já mencionadas, no entanto a Lei 13.986 de 07 de abril de 2020, inaugurou a possibilidade de oferecimento dos imóveis rurais em garantia para empréstimos, tendo como credores estrangeiros, que poderão transmiti-los para sua propriedade em caso de inadimplência, sem impedimentos.

O *land grabbing* não necessariamente compromete a soberania nacional, pois conforme abordado por Sauer (2016, p.77):

“Mas a compra de terras por estrangeiros não necessariamente destrói a soberania (pelo menos não de modo explícito e tangível). Conseqüentemente, a apropriação de terras por latifúndios (nacionais ou estrangeiros) ameaça a constituição de uma nação soberana, mas há poucas diferenças entre, por exemplo, a apropriação da *Mitsubishi* (que possui 70 mil hectares no Mato Grosso do Sul) e do Blairo Maggi (um bom exemplo de um latifúndio nacional)”.

A estrangeirização de terras não se resume à soberania, mas influencia em outras questões legais agrárias, como a disponibilidade de áreas para promoção da reforma agrária. Pois uma vez que com a venda de terras para estrangeiros tem-se uma diminuição das propriedades para desapropriação e sobretudo a valorização financeira dessas áreas, o que dificulta a reforma agrária.

Essa questão financeira de valorização das terras reforça a teoria capitalista de transformação da terra em ativo financeiro, fomentando a especulação da terra, encarecendo os programas de assentamento, trazido novamente por Sauer (2016, p. 91):

Os programas se tornam mais caros, portanto, além de aumentar os conflitos fundiários (disputas pela terra), conseqüentemente aumentam as resistências (políticas) e dificuldades (burocráticas) para a implantação dos mesmos. (...) A centralidade da terra (a conservação nas mãos de poucos) provoca um acirramento da disputa, porque voltou a ser um elemento chave, tanto para as populações do campo (valor para a existência) como para investimentos (terra como ativo financeiro).

A terra enquanto ativo financeiro, sob uma perspectiva capitalista na modernidade, não cumpre por completo sua função social, pois sua utilidade não é condição para a propriedade, resumindo-se somente em um direito do proprietário (usar ou não usar. Pela visão monetarista o proprietário é quem tem o contrato de compra e venda da terra, o direito se resume ao contratualíssimo e suas formalidades, como pondera o agrarista Mares (2003, p. 184):

“Nessa concepção, qual é o fundamento da propriedade, então? É o direito de dispor, isto é, o ato pelo qual, um proprietário legítimo transfere o bem a outrem. Dito tecnicamente, é a legitimidade do contrato. O contrato legítimo gera uma propriedade legítima. O problema é a propriedade originária, a que não precisou de contrato, a primeira, inicial.”

Nessa perspectiva a propriedade passa a ser regida somente pelo contrato, a terra torna-se somente mais uma mercadoria para o capital, exclui-se a função social nessa noção de terra enquanto produto de acumulação de valor, de imobilização monetária, de especulação financeira. Em contraposição aos fundamentos do Direito Agrário, onde a propriedade tem que exercer sua função social, como exigido pela Constituição¹⁵⁶ como fundamental para legitimação da propriedade.

A terra como mercadoria, sujeita a especulação capitalista, não exige nacionalidade dos compradores e vendedores¹⁵⁷, o que importa é a busca por lucros, pela produtividade de mercadorias cada vez maior, como descrito por Mares (2003, p. 185) como “a terra, assim, passou a ser um bem como outro qualquer, uma mercadoria sem qualquer restrição ética, a liberdade do sujeito do direito autorizava a acumulação de quanta terra quisesse.”

Na visão da função social exercida pela terra, os ideais de bem estar e justiça social não fazem parte da análise financeira do capital, não são motivadores da existência do Estado Capitalista Moderno, conforme trabalhado por Leite e Sauer (2012, p. 506):

“mesmo centrando no meio rural suas expectativas de vida, produção, consumo e conquista da cidadania, sempre estiveram excluídos do acesso às mesmas, acesso que favorecia uma distribuição mais equânime dos imóveis rurais, aliados aos processos de justiça social e democratização fundiária.”

A terra como mercadoria, como ativo financeiro, sem exigência de função social e necessidade de atender demandas sociais de justiça, atende somente aos anseios do capital em

¹⁵⁶ Artigo 186 da Constituição de 1988: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”

¹⁵⁷ Na perspectiva que não faz diferencia a nacionalidade dos agentes, compradores e vendedores, desde que o negócio seja regido contratualmente pela legislação.

produzir cada vez mais e buscar incessantemente a majoração de lucros e acumulação de capital. Sendo a obrigação de produzir a função da terra, consolidando a ideia de combate ao latifúndio improdutivo, criando o conceito de produtividade em substituição a função social da terra.

A criação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), estabelecia que a reforma agrária seria promovida para diminuição da desigualdade, extinção do latifúndio e o minifúndio, a função social (pautada exclusivamente na produtividade), atendia os anseios de um estado nacional desenvolvimentista que necessitava de aumento da produtividade e mudança de uma economia rural para o desenvolvimento industrial e urbano. Além dessa lei, a Constituição tem capítulo específico para a política agrícola, da reforma agrária, criando conceitos que dificultariam a distribuição fundiária no Brasil, que está na subversão da função social em “aproveitamento racional e adequado” (BRASIL, 1988, artigo 186).

Quanto ao texto constitucional que prima pela justiça social e oportunidades, a Constituição Cidadã de 1988 expõe os objetivos de supressão da pobreza e das desigualdades sociais, a preservação ambiental e outros direitos sociais e individuais, e nas palavras de Marés (2003, p. 195):

Entre os instrumentos capazes de fazer chegar a esses objetivos, está a reforma agrária fundada no cumprimento da função social da terra, mas ardilosamente, mais uma vez, dois impeditivos foram introduzidos para dificultar a sua aplicação: a exclusividade da União para desapropriar e o império da produtividade (artigo 185).

Tais princípios são muito caros a sociedade e deveriam ser observados rigorosamente pelo poder legislativo e executivo no momento de edição das leis, sem interesses particulares e exclusivistas. No entanto, esses princípios não foram observados na última parte da “Lei do Agro” quando permitiu a transmissão da propriedade de terras a pessoas estrangeiras, criando uma situação que pode resultar em mais desigualdades sociais e conflitos no campo.

Em um exercício imaginativo, poderia se considerar a seguinte hipótese: um produtor rural pretende dispor da propriedade rural em favor de empresa estrangeira, a transação ultrapassa 100 módulos fiscais, não tem como realizar a transferência devido a impedimentos legais já descritos. Então, com a edição da nova legislação, decide vender a área, sob a forma de empréstimo formalizada via CIR¹⁵⁸ em patrimônio rural em regime de afetação. Ao término

¹⁵⁸ Instrumento de crédito criado pela Lei 13.986/2020, a CIR - CÉDULA IMOBILIÁRIA RURAL, no Art. 17. “Fica instituída a CIR, título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, representativa de: I - promessa de pagamento em dinheiro, decorrente de operação de crédito de qualquer modalidade; (...) Art. 28. Vencida a CIR e não liquidado o crédito por ela representado, o credor poderá exercer de imediato o direito à transferência, para sua titularidade, do registro da propriedade da área rural que constitui o patrimônio rural em afetação, ou de sua fração, vinculado à CIR no cartório de registro de imóveis correspondente.

do prazo de vencimento, a credor (estrangeiro) realiza leilão para quitação da dívida, no entanto como seu valor pode ter sido pactuado acima do valor da área, o leilão não tem êxito e a propriedade não é vendida, revertendo ao credor o direito de incluir o imóvel em seu patrimônio, escriturando a área em seu nome e passando a ter o direito de uso da maneira que desejar. Inclusive não produzindo e criando reserva de valor imobilizada.

Jus economicamente sob um aspecto prescritivo, a alteração criada pelo art. 51 da “Lei do Agro” viabiliza o fomento de investimentos privados a serem realizados em empreendimentos rurais por pessoas jurídicas estrangeiras, pois podem ter garantias reais de hipoteca os imóveis explorados nesses empreendimentos. Entretanto a mesma legislação que permite tal operação não se preocupa com os desdobramentos maléficis que tais operações com estrangeiros possam vir a causar na estrutura agrícola nacional, como exposto anteriormente.

Em uma AED positiva e fria do texto legal em suas disposições finais, observa-se que esse deixa brechas que necessitarão de atenção do judiciário posteriormente na medida que os casos ocorrerem, pois, a legislação ainda está muito recente. A exemplo da existência ou não de limitação geográfica em tamanho e localidade, a natureza das operações e acima de tudo a destinação dos recursos que foram levantados com os empréstimos.

Por fim, a última parte da Lei 13.986/20 parece ter sido deixada somente com a finalidade de oportunizar a venda de terras para estrangeiros, sem deixar nenhuma outra questão a ser discutida.

3.2 Pareto para poucos

A ideia central da AED está nos custos de transação e como esses influenciam a tomada de decisões pelas pessoas, aplicando o conceito ao direito como pode-se obter uma legislação com o menor nível de custo possível com a maior eficiência possível, objetivando a economia de recursos os quais são escassos e por isso deve-se agir com prudência para otimizar e racionalizar sua utilização. Em um mundo onde as trocas são feitas em um nível onde todos que as realizam conseguem o que almejam, buscando a maximização da riqueza, a Teoria desenvolvida pelo jurista norte americano Posner, parte do critério desenvolvido por Pareto, onde em seu Manual de Economia Política, descreve a situação hipotética de equilíbrio de mercado, onde as ofelimitades¹⁵⁹ são maximizadas. No manual, Pareto escreve que:

¹⁵⁹ A palavra ofelimitade (ophélimité) foi criada pelo economista francês Vilfredo Pareto (1848-1923) para designar o caráter de uma coisa qualquer que corresponde ao nosso desejo. Raramente, essa palavra aparece na

Os membros de uma coletividade gozam, em determinada posição, do máximo de ofelividade, quando se torna impossível encontrar um meio de afastar-se muito pouco dessa posição, de tal maneira que a ofelividade de que goza cada indivíduo dessa coletividade aumente ou diminua. Isso significa que todo pequeno deslocamento a partir dessa posição tem, necessariamente, como efeito aumentar a ofelividade de que gozam certos indivíduos e diminuir a de que outros gozam: ser agradável a uns e desagradável a outros.¹⁶⁰

O economista Pareto¹⁶¹ desenvolve o “Critério de Pareto” como forma de medida para eficiência na alocação de recursos, inicialmente tratava-se de uma tentativa de resolver a superficialidade do utilitarismo clássico de Bentham,¹⁶² que acreditava na possibilidade de agregação e de comparabilidade intersubjetiva da utilidade. O critério de Pareto, compara não a intersubjetividade, mais o estado social, criando níveis de eficiência na alocação de recursos, conforme pontuado por Gico Jr (2020, p. 52-53):

Pareto superior se ela melhorar a situação de ao menos uma pessoa sem prejudicar a situação de mais ninguém, enquanto uma situação que piora a situação de uma pessoa sem melhorar a situação de ninguém será considerada **Pareto inferior**. Uma situação será um ótimo de Pareto se não houver qualquer melhora de Pareto possível. Ótimos de Pareto às vezes também são chamados de estados Pareto eficientes. Assim, quando se discute se uma política pública é Pareto eficiente, a depender do contexto é possível que se esteja afirmando que não é possível melhorar a situação de mais ninguém sem piorar a de outrem (ótimo de Pareto) ou que a mudança causada pela política pública melhora a situação de alguém sem prejudicar a situação de mais ninguém (Pareto superior).

O critério de Pareto nos permite julgar de maneira objetiva mudanças no estado social, desde que sejam Pareto eficientes ou ineficientes. Como a ideia é evitar a comparação intersubjetiva de utilidade, normalmente o critério de Pareto é utilizado em contextos de trocas voluntárias.

Note que o critério de Pareto em si é indiferente aos efeitos distributivos resultantes de uma mudança de estado social. Ele parte do estado social atual (realidade), em contraposição a alguma idealização da realidade, e nos ajuda a avaliar possíveis mudanças a partir do mundo como ele é (status quo). Se as mudanças subsequentes aumentaram o bem-estar social a partir da realidade, elas serão Pareto eficientes.

Além disso, apesar de ser extremamente útil, o critério de Pareto é muito difícil de aplicar em vários cenários analíticos, principalmente quando eles não envolvem transações voluntárias em contextos mercadológicos. Nesse sentido, o critério de Pareto traz implícitas a ideia de unanimidade, pois sem que todos os afetados concordem com a mudança, não temos como confirmar que o seu resultado aumentará o bem-estar social. Não é que a mudança sem unanimidade necessariamente reduza o bem-estar social, apenas não temos como garantir que uma determinada mudança, sem unanimidade, aumente o bem-estar social pelo critério de Pareto, pois não temos como parara utilidades. Por consequência, qualquer pessoa ou grupo que seja prejudicado com a medida precisa ser compensado para que a mudança seja Pareto eficiente. Nessa linha, o conceito – geralmente – te sua utilidade restrita a transações

literatura econômica da atualidade, a não ser quando alguém se refere à riqueza potencial do país. Disponível em: http://www.igf.com.br/aprende/glossario/glo_Resp.aspx?id=2099 – Acesso em 24 de setembro de 2021.

¹⁶⁰ PARETO, Vilfredo. Manual de Economia Política. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1988.

¹⁶¹ Inicialmente apresentado por Pareto em seu *Cours d’Economie Politique* (1896, p. 256) e (1897, p.91), como evolução de um artigo anterior, a versão definitiva do que viria a ser o critério de Pareto foi apresentada em seu *Manuale di Economia Politica* (1919) e, um século depois, ainda é utilizada como parâmetro de medida sobre a eficiência de uma condição.

¹⁶² Jeremy Bentham, que viveu na Inglaterra entre 1748 e 1832, foi o criador do utilitarismo como filosofia moral. Tal concepção surgiu num período bastante específico, a era da razão.

de mercado ou semelhantes, como o caso de acordo judicial, desde que não gerem externalidades negativas (quando duas pessoas se interagem gerando prejuízos a outra pessoa que não participou da interação).¹⁶³

Os critérios de Pareto para medir a eficiência social de determinada situação, foram largamente utilizadas por Posner em seus estudos para criação de seu critério de maximização da riqueza. No entanto, com fortes críticas quanto a utilização do critério paretiano pois esse deve ser entendido como um meio de aferir a eficiência social e não a justiça, mas a doutrina econômica incluir a moralidade do mercado sempre que se tem a eficiência, motivos pelos quais em situações ideais os mercados são eficientes pois são competitivos, na concepção da Escola de Chicago a eficiência garante a competitividade e a concorrência.

Quanto a eficiência os professores Sztajn e Sylbersztajn (2005, p. 76) discorrem que:

No que diz respeito à eficiente circulação da riqueza, o critério usual é o proposto por Pareto, segundo o qual os bens são transferidos de quem os valoriza menos a quem lhes dá mais valor. O economista considera que a mudança é eficiente, numa sociedade, quando alguém fica melhor do que anteriormente com a mudança de alguma atribuição de bens anterior, sem que ninguém fique pior.¹⁶⁴

Para melhor compreender a AED em sua visão clássica de Coase, Posner e Calabresi os princípios basilares da escola devem ser internalizados nas análises e aplicações nos casos, sendo os conceitos centrais: eficiência, incentivos, equilíbrio, racionalidade maximizadora e escassez. A teoria de maximização de Posner foi difundida pela Escola de Chicago no *Common Law*,¹⁶⁵ onde para o jurista “riqueza” significa valor monetário ou o equivalente em moeda, a sua medida está em quanto alguém está disposto a pagar por algo ou vendê-la, assim as referências utilizadas são exprimíveis em dinheiro ou registradas em um mercado.

Entretanto, Posner afirma que, “os preços que determinam valores em um sistema dedicado à maximização da riqueza dependem, ultimamente, de como a riqueza está distribuída no sistema; haverá um padrão diferente de demanda e, portanto, preços diferentes se (a riqueza) for altamente concentrada e se for altamente equalizada.”¹⁶⁶ Notadamente, entender e aceitar a teoria da maximização da riqueza em um país tão desigual como o Brasil é desumano, quando várias pessoas não pensam em dinheiro mais em alimentar-se, essa visão monetária das relações

¹⁶³ GICO JUNIOR, I. T. *Análise Econômica do Processo Civil*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. 272p.

¹⁶⁴ ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. *Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 2005, 313p.

¹⁶⁵ O conceito de Common Law, diz respeito a cepção de "Common Law" em "direito comum" ou seja, aquele nascido das sentenças judiciais dos Tribunais.

¹⁶⁶ POSNER, R. A. *Wealth maximization and judicial decision-making*. *Internacional Review of Law and Economics*, v. 4, n. 2, 1984. p. 133. Tradução livre do inglês, onde se lê: “the prices which determine value in a system dedicated to wealth maximization depend ultimately on how wealth is distributed in the system; there will be a diferente pattern of demands and therefore different prices if it is highly concentrated than if it is highly equalized”.

sociais ameaça a dignidade humana, em um país que carece de princípios básicos de direito humanos, como Kant escreve sobre a dignidade: “No reino dos fins tudo tem um preço ou uma dignidade. Uma coisa que tem um preço pode ser substituída por qualquer outra coisa equivalente; pelo contrário, o que está acima de todo preço e, por conseguinte, o que não admite equivalente, é o que tem uma dignidade.”¹⁶⁷

Sendo assim, quando utilizamos os “Critérios de Pareto” para explicar as relações sociais no Brasil, quase sempre se chegará a um Pareto inferior, pois na maioria das interações sociais a situação de alguém piora a situação da outra pessoa, sem melhorar a situação de ninguém, porque nosso sistema distributivo de valores monetários e morais não pode ser considerado eficiente. Trazendo tais conceitos de eficiência de Posner e relações sociais de Pareto, pode-se inferir que no Brasil o Pareto perfeito se restringe a poucas interações sociais, um Pareto para poucos dadas as imperfeições do mercado na concepção de relações sociais e desigualdade material.

No Direito Agrário a eficiência alocativa de recursos apresenta-se sobremaneira ineficiente pois não se teria conflitos no campo, transgressões de direito indígenas por terras, exploração da mão de obra no campo pelos grandes latifundiários. Mas acima de tudo o recurso escasso mais desigual e ineficientemente alocado é a terra, gerando relações sociais paretianas inferiores e se pessoas respondem a incentivos carece o Estado de gerar tais incentivos para que essas pessoas possam exercer seus direitos constitucionais.

Como incentivos a serem ofertados estão a criação de varas agrárias de justiça, reforma agrária efetiva com distribuição de terras e criação de mais mecanismos de incentivos aos pequenos e médios produtores rurais, que no trabalho foram levantadas novas possibilidades criadas pela “Lei do Agro”, possibilitando a alteração do mundo como ele é (*status quo*) para uma realidade que pode ser na busca de um Pareto perfeito ou pelo menos superior.

¹⁶⁷ KANT, I. Fundamentação da metafísica dos costumes. Lisboa: Companhia Editora Nacional, 1964.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 13.986/2020 conhecida como a “Lei do Agro” analisada na dissertação alterou significativos dispositivos legais e reafirmou outros. Mas, ao contrário do que foi afirmado no Congresso, a legislação não significa ruptura ou criação de paradigma no agronegócio e nem no setor agrícola em geral.

Foi criada para fortalecer o Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio. Mas com o aumento das taxas de juros e desvalorização do Real frente ao dólar, a securitização de direitos creditórios perde espaço para as linhas de crédito tradicionais subsidiadas, tanto que dados do BACEN demonstram que em momentos de aperto fiscal e taxas de juros maiores a utilização de recursos livres diminuiu, pela lógica de custos financeiros.

Então, não será a criação de novos títulos de crédito ou a dolarização desses que influenciará os produtores rurais a utilizar desses instrumentos para se financiar. As novas alterações analisadas como incentivos que influenciarão a decisão dos sujeitos, estão condicionadas a atuação estatal no subsídio dos juros, pois sem essa subvenção econômica as alterações editadas pela lei não terão a eficácia esperada pelo legislativo e apoiada pelo atual governo.

Entretanto, a lei objeto da pesquisa, não trata somente dos títulos de crédito, reforça a subvenção estatal fomentando o mercado de capitais brasileiro e novamente demonstra que o instrumento de incentivo depende da atuação do estado na forma de subvenção dos custos de operação. Ou seja, o liberalismo econômico da Escola de Chicago defendido está no caso à mercê da atuação direta do estado, contrariando a ideia de eficiência de Posner na exigibilidade de um sistema de mercado liberal.

As criações do FGS não representam uma mudança sistêmica nas garantias oferecidas nos empréstimos financeiros rurais, pois os produtores que dispõem de garantias não se vincularam a outros pois já são autossuficientes. e se não forem para um determinado empreendimento constituirão personalidades jurídicas específicas para essas empreitadas para não misturarem seus patrimônios pessoais, como atualmente se observa no mundo financeiro, onde os interesses individuais estão acima dos coletivos.

O capital em regime de afetação pode representar uma tendência de divisão patrimonial para alavancagem de recursos, ainda de forma incipiente devido as exigências do mercado financeiro, que não é muito aprazível com alterações de mecanismos garantidores que fragilizem a possibilidade de agregação de uma garantia maior. Entretanto os incentivos trazidos pela “Lei do Agro” podem ser utilizados a favor dos pequenos produtores rurais, em

especial do PRONAF, dependendo somente de atuação estatal para materialização dos dispostos na legislação analisada. A exemplo do subsídio no prêmio de proteção de preços no mercado financeiro, a atuação garantidora do estado na formação dos fundos garantidores solidários, ou seja, a nova Lei do Agro pode produzir frutos aos que realmente necessitam de atenção do Estado.

E por fim a tentativa à brasileira de burlar a legislação que versa sobre a proibição da venda de terras para estrangeiros. Criando-se a permissão de inclusão dos imóveis rurais como garantia a empréstimos de agentes estrangeiros e execução dessas garantias para sanar dívidas com a transferência da propriedade aos financiadores estrangeiros, o que representa uma ameaça substancial a política agrícola e fundiária nacional.

Em suma, a legislação manteve a estrutura garantista de privilégios para os grandes produtores, não contribuiu para a política agrícola constitucional sob a perspectiva social e fundiária. Criou meios para que o capital especulativo esteja mais presente no campo, tem um certo potencial de mudança desde que utilizada para a busca do bem estar comum distributivo e equitativo.

Quando utilizada a AED nas avaliações prognósticas e positivas constatou-se que não houveram mudanças que possam criar alterações sociais ou dúbio entendimento das disposições normativas da letra de lei e tampouco do prognóstico de que a legislação representa um novo marco legal para as relações econômicas e sociais que se esperava pelo legislador. Pode ser que tal situação se altere a depender da política econômica e condições monetárias para os próximos anos, entretanto, desde a sua promulgação não se observou mudanças no perfil de tomada de crédito pelos produtores, como se observa nos dados de financiamento rural disponibilizados pelo BACEN.

Juridicamente, a arquitetura para as escolhas defendidas pelo Sistema Privado de Financiamento e presentes na lei 13.986/2020 estão traçadas. O Direito fez seu papel regulando as opções desejadas, entretanto, ele não é o único envolvido nessas ligações e incentivos, nesse caso a economia rema para outro lado e influencia a psicologia comportamental, para enquanto os ventos não mudarem e os custos diminuïrem a legislação será ineficiente quanto ao crédito rural.

A nova “Lei do Agro” demonstra como a “nova política se parece com a velha política” na defesa dos interesses dos mesmos atores de outrora. Assim como aconteceu na Constituinte de 1988, as forças reacionárias pressionam para que não haja nenhuma mudança no status quo social que impera no campo, com as grandes corporações multinacionais dolarizando a produção e essa cada vez mais agroexportadora enquanto uma parcela da população permanece

sujeira a insegurança alimentar agravada pela pandemia do COVID-19 e a escalada de preços das *commodities* alimentares.

Nas palavras de John Maynard Keynes sobre a Teoria Econômica e sua incompletude nas decisões imediatamente aplicáveis a política, reforça a noção que ela não é a saída em si, mas um aparato para descobrir quais os melhores caminhos a seguir na busca do bem-estar. Motivo pelo qual a utilizou-se no presente trabalho, para demonstrar que a ideia econômica liberal de livre mercado e Estado mínimo contrárias às premissas keynesianas, estão longe de serem a saída para a situação desigualdade social vivida no Brasil, em especial no campo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, R. R. de. **Os contratos bancários e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Série de Pesquisas do CEJ, Brasília: Conselho da Justiça Federal. v. 11, 2003. 140p.

ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito Agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago/dez. 2008.

ARAÚJO, M. J. **Fundamentos de Agronegócios**. 4a. Ed. Rev. Ampl. São Paulo: Atlas. 2013. 237p.

ARIDA, P.; REZENDE, A. L. **Crédito, juros e incerteza jurisdicional: conjecturas sobre o caso Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 213p. 2012.

ASSAF NETO, A. **Mercado financeiro**. São Paulo: Atlas, 2009. 404p.

BACEN. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Quantidade e Valor dos Contratos de Comercialização por Região, UF e Produto - Período de 2017 a 2020. **Disponível em** <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural?path=conteudo%2FMDCR%2FReports%2FqvcComercializacaoRegiaoUfProduto.rdl&nome=Quantidade%20e%20Valor%20dos%20Contratos%20de%20Comercializa%C3%A7%C3%A3o%20por%20Regi%C3%A3o,%20UF%20e%20Produto&exibeparametros=true&botoesExportar=true>. Acesso em 10 outubro de 2020.

BACHA, C. J. C. **Economia e Política Agrícola no Brasil**. Campinas: Alínea. 2018. 316p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarGrafico>. Acesso em 25 de setembro de 2021.

BANCO DO BRASIL. **CPR Digital Banco do Brasil**. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/Agronegocioagronegocios/Agronegocioagronegocio---produtos-e-servicos/aplicativos-agro/cpr-digital#/>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

BARROS, W. P. **Curso de Direito Agrário**. 9a. Ed. Rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. 292p.

BARROSO, L. R. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 226, p. 187-212, out/dez 2001.

BAVA, S. C. **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneta; Le Monde Diplomatique Brasil, 2014. 168p.

BITTENCOURT, M. A. F. **Crédito rural: um desafio a céu aberto**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. 144p.

BORGES, P. T. **Institutos básicos do direito agrário**. 2. ed. ver. e atual. Imprensa: São Paulo, Pró-livro, 1977. 265p.

BORGES, P. T. **Institutos básicos do Direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1994. 266p

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-897-1-outubro-2019-789181-exposicaodemotivos-159160-pe.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016. 664p.

BRASIL. **Exposições dos Motivos da Medida Provisória nº 897/2019**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-897-1-outubro-2019-789181-exposicaodemotivos-159160-pe.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei 4.829, de 05 de novembro de 1965**. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14829.htm>. Acesso em 06 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei do Agro 31.986 de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm>. Acesso em 21 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%20o%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%3B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil.>. Acesso em 25 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.986 de 7 de abril de 2020, cria o Fundo Garantidor Solidário**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13986.htm> Acesso em 12 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18427.htm>. Acesso em 23 de setembro de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Balança Comercial Preliminar Parcial do Mês. **3º Semana de Setembro/2021**. Disponível em: <https://balanca.economia.gov.br/balanca/pg_principal_bc/principais_resultados.html>. Acesso em 25 de setembro de 2021.

BRASIL. STJ. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n° 297**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula297.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2021.

BRASIL. STJ. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n° 297**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_23_capSumula298.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2021.

BRASIL. STJ. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n° 93**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2009_6_capSumula93.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2021.

BURANELLO, R. M. **Securitização do crédito como tecnologia para o desenvolvimento do agronegócio: proteção jurídica do investimento privado**. 2015. 249p. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6839>>. Acesso em 10 de outubro de 2020

BURANELLO, R. M. **Sistema Privado de Financiamento do Agronegócio – Regime Jurídico**. 2a Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2011. 728p.

BURANELLO, R. **Manual do direito do agronegócio**. – 2a Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 187p.

CALABRESI, G. **The Future of Law and Economics**. New Haven and London: Yale University Press, 2016, 249p.

CALDEIRA, J. **Mauá: empresário do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 560p.

CANAL RURAL. **Lei do Agro: especialista explica cenário após 1º ano de vigência**. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/lei-do-agro-especialista-explica-cenario-apos-1o-ano-de-vigencia/>>. Acesso em 12 de setembro de 2021.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 5a. Ed. Coimbra: Amedina, 2002. 1144p.

CEPEA/USP. **Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada**. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-Agronegócioagronegócio-brasileiro.aspx>>. Acesso em 16 de outubro de 2020.

CHAVENCO, M. R. de A. **O SNRC e os novos instrumentos de financiamento do agronegócio: o mercado de crédito rural brasileiro entre dois modelos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <doi:10.11606/D.2.2016.tde-11042016-133049>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

COASE, Ronald. Law and economics at Chicago. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 36, n.1, abr. 1993.

COELHO, F. U. **Princípios do direito comercial: com anotações ao projeto de Código Comercial**. São Paulo: Saraiva, 2012, 245p.

COUTO E SILVA, C. A ordem Jurídica e a Economia. **Revista do Serviço Público**, v. 39, n.2, abr/jun, p. 91-99, 1982.

DELGADO, G. C. Período de transição – da ‘modernização conservadora’ à economia do agronegócio e Reestruturação da economia do agronegócio anos 2000. In: _____ . **Do Capital Financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 77-109, 2002.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século: (1965-2012)**. 1a. ed. vol 1. Porto Alegre - RS: Editora da UFRGS, 2012.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320p.

EFING, A. C. **Fundamentos do direito das relações de consumo: consumo e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2011, 336p.

ESTADO DE MINAS GERAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível 2.0000.00.373989-5/000 3739895-39.2000.8.13.0000 (1)**.

Disponível em:

<<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=17&totalLinhas=17&paginaNumero=17&linhasPorPagina=1&palavras=mata-mata&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>>. Acesso em 15 de setembro de 2021.

ESTADO DO MATO GROSSO. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Recurso Especial Nº 625.319 - MT (2004/0010121-5). Disponível em:

<[https://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/84/669/DECISAO_STJ_625319_\(RAC27388-2001\).pdf](https://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/84/669/DECISAO_STJ_625319_(RAC27388-2001).pdf)>. Acesso em 13 de setembro de 2021.

EXAME. **Pela 1ª vez em 17 anos, mais de 50% não tem segurança alimentar no Brasil**.

Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pela-1a-vez-em-17-anos-mais-de-50-nao-tem-seguranca-alimentar-no-brasil/>>. Acesso em 03 de setembro de 2021.

FARIA, G. E. **Interpretação Econômica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, 111p.

FPA. FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Disponível em:

<<https://fpagropecuaria.org.br/>>. Acesso em 12 de setembro de 2021.

FRIEDMAN, M. **Livre para escolher**. 1a Ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. 474p.

FURTADO, C. **1920-2004. Formação econômica do Brasil**. 34a Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GASQUES, J.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**, Brasília. IPEA, 2001, 378p.

GICO JUNIOR, I. T. Introdução à análise econômica do direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (Coord.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GICO JUNIOR, I. T. **Análise Econômica do Processo Civil**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. 272p.

GICO JUNIOR., I. T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, 1, p.7-32, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Introdução ao Movimento do Critical Legal Studies**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005. 205p.

GONÇALVES, A. C. P. **Direito e economia: diálogos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. 676p.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19.ed. atual São Paulo: Malheiros, 2014, 146p.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9ª Edição. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014. 414 p.

HAYEK, F. A. **Desestatização do Dinheiro**. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises. Brasil, 2011. 166p.

HEGEL. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. de Orlando Vitorino. Lisboa, Guimarães Editores. 2009. 329p.

IEA. INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. **Secretaria de Agricultura e Abastecimento debate Célula de Produto Rural**. Disponível em < <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/secretaria-de-agricultura-e-abastecimento-debate-cedula-de-produto-rural/> >. Acesso em 10 de outubro de 2020.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Subvenção e equalização de recursos**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1822/1/td_0392.pdf - acesso em 22 de setembro de 2021.

KHOURI, P. R. R. A. **A revisão judicial dos contratos no novo Código Civil, Código do Consumidor e Lei 8666/93: a onerosidade excessiva superveniente**. São Paulo: Atlas, 2006. 165p.

KLEIN, H. S. **Alimentando o mundo: o surgimento da moderna economia agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2020. 440p

MAPA. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Crédito rural**. Disponível em < <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/credito-rural> > Acesso em 10 de outubro de 2020.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. 142p.

MARTINS, J. S. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. 2ª ed. 4ª reimpressão – São Paulo: Contexto, 2019. 187p.

MARX, K. **O Capital**. 5ª ed., vol. 1º, trad. de Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica. 1968, 208p.

MICELI, W. M. **Derivativos de agronegócios: gestão de riscos de mercado**. 2a ed. – São Paulo: Saint Paul Editora, 2017. 222p.

MIRAGEM, B. **Direito Bancário**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 683p.

NUSDEO, F. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 8a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 159.

OLIVEIRA, F. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil (1889-1930). In: _____ **A Economia da Dependência Imperfeita**. 5a Ed. Rio de Janeiro, Editora Graal. 1989. p. 9-38

OREIRO, J. L. D. C., PAULA, L. F. D., SILVA, G. J. C. D., ONO, F. H. Determinantes macroeconômicos do spread bancário no Brasil: teoria e evidência recente. **Economia Aplicada**, v. 10, p. 609-634, 2006.

PARANÁ COOPERATIVO. LEI DO AGRO: Ricken destaca o importante apoio das bancadas da Frencoop e da FPA no Congresso. Disponível em: <<http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/index.php/sistema-ocepar/comunicacao/2011-12-07-11-06-29/ultimas-noticias/129583-lei-do-agro-ricken-destaca-o-importante-apoio-das-bancadas-da-frencoop-e-da-fpa-no-congresso>>. Acesso em 12 de setembro de 2021.

PEREIRA BORGES, João Baptista; QUEIROZ, Renato da Silva. Por Onde Anda Jeca Tatu? Revista USP, São Paulo, v. 64, n.Dez/Fev, p. 06-13, 2004.

PILATTI, A. A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2008. 334p.

PINHEIRO, A. C.; SADDI, J. **Direito, Economia e Mercados**. São Paulo: Campus, 2005, 220p.

POMPEIA, Caio. Formação Política do Agronegócio. 1. ed. São Paulo: Editora Elefante, 2021. v. 1. 392p.

POMPEIA, C.; SCHNEIDER, S. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. 2021, Edição especial - Agronegócio em tempos de colapso planetário: abordagens críticas. Vol. 57, p. 175-198, jun. 2021. DOI: 10.5380/dma.v56i0.77248. e-ISSN 2176-9109

POSNER, R. A. **Economic Analysis of Law**. 8ª. Ed. New York: Wolters kluwer, 2011, 240p.

REIS, Marcus. **Credito rural: Teoria e prática**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. 495p.

RURAL PECUÁRIA. MP do Agro: acordo derruba artigo sobre créditos de CPR em recuperação judicial. Disponível em: <<https://ruralpecuaria.com.br/noticia/mp-do-agro-acordo-derruba-artigo-sobre-creditos-de-cpr-em-recuperacao-judicial.html>>. Acesso em 12 de setembro de 2021.

SCHOUCHANA, F. **1953 - Gestão de riscos no agronegócio: mercados futuros, opções e swaps**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. 188p.

SOUSA, J. B. M. de. **Direito agrário: lições**. São Paulo: Saraiva, 1985. 108p.

SZTAJN, R. Notas de análise econômica: contratos e responsabilidade civil. **Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro**, São Paulo, v. 36, n. 9-29, 1998.

SZTAJN, R. **Sistema financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 182p.

TIMM, L. (Org.). **Direito e Economia**. São Paulo: Thomson/IOB, 2005, 465p.

TIROLE, J. **1953 – Economia do bem comum**. 1a ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2020, 551p.

WAPSHOTT, N. **Keynes x Hayek: as origens – e a herança – do maior duelo econômico da história**. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2019, 446p.

ZENUN, A. **O Direito agrário e sua dinâmica**. Imprensa: Uberaba, Ed. Vitória, 1984. V.I, 466p.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 2005, 313p.

ANEXO

Anais da Câmara dos Deputados - Páginas 135 a 137

112

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

nhor Presidente da República vetou, mal avisado — corriam rumores disso, e eu não acreditava — por assessôres que não estão ajustados aos reclamos da reformulação agrária e pecuária desta Nação. Essa reformulação deve começar por uma providência das mais salutares: já é tempo de se compreender, aqui, como em qualquer nação do mundo, que o dinheiro para a indústria, o comércio e a agricultura tem de vir principalmente da rede bancária particular. Havia, no País, uma estagnação do crédito, através principalmente do Banco do Brasil. Antes da reforma bancária, os bancos existentes nesta Nação eram subsidiários, meras filiais e agências, eram guichês suplementares ou acessórios do Banco do Brasil, principalmente pela manipulação do chamado depósito compulsório.

Ora, Sr. Presidente, o nobre Deputado Paulo Macarini, em boa hora, ofereceu emenda segundo a qual 10% dos depósitos nos bancos particulares — veja-se o percentual: 10% — necessariamente deviam ser destinados ao financiamento da pecuária e da agricultura. Parece-me exigência mínima. Se é verdade, axioma, dogma que sem agricultura e pecuária esta Nação morrerá até de fome; que o abastecimento de matéria-prima para a indústria — e, conseqüentemente, o desenvolvimento industrial — vem da agricultura, que é a base, o alicerce, principalmente de um país da extensão continental do Brasil; se esta é uma verdade geográfica, física, territorial, histórica, social indiscutível. Senhor Presidente, obrigar os órgãos que coletam os depósitos a destinar pelo menos 10% para que essa estrutura agrária seja desenvolvida e sustentada, essa exigência, se tem algum pecado, é o de ser modesta demais.

Pelos cálculos que fizemos cerca de 400 ou 500 bilhões de cruzeiros serão destinados por essa rubrica para a agricultura e pecuária da Nação. No entanto, foi pre-

cisamente neste ponto, neste artigo que se entremostrava a orientação pela qual os negócios num país que tem a iniciativa particular como base, como alicerces, devem ser feitos em termos de dinheiro, entre particulares, entre os que precisam e os que dão, os tomadores e os que emprestam. Foi precisamente este um dos pontos a dedo, a calhar escolhido, para que houvesse o anátema, a condenação da lei feita no veto por parte da Presidência da República.

O Sr. Paulo Macarini — Permite V. Exa. um aparte?

O SR. ULISSES GUIMARÃES — Antes de ouvir o nobre Deputado Paulo Macarini, que muito me honrará com o seu aparte, desejo dizer, Sr. Presidente, que, com isso, lá se vão de roldão — por estimativa feita, não só das filiais como das matrizes — cerca de 500 bilhões de cruzeiros, que iriam tonificar o desenvolvimento agrário e pecuário do País.

O Sr. Paulo Macarini — Tem razão V. Exa., nobre Deputado, especialmente quanto aos dispositivos vetados pelo Sr. Presidente da República que dizem respeito a recursos não inflacionários que seriam assegurados ao crédito rural. Creio que somente a má informação dos assessôres do Sr. Presidente da República poderia ter levado ao veto a esses dispositivos que proporcionariam, é fora de dúvida, cerca de meio trilhão de cruzeiros às atividades agropastoris deste País. Não tenho dados recentes sobre a aplicação pelo Banco do Brasil e pelos bancos particulares dos recursos para empréstimos rurais, mas creio que atingem 500 bilhões de cruzeiros. Então, essa tônica que tão acertadamente a Câmara e o Senado imprimiram ao projeto governamental viria dar aos homens do interior, aos que trabalham a terra, que desgraçadamente vivem no interior deste País, mas que, embora anônimamente, constróem a grandeza desta Pátria, um estímulo extraordinário para garantir a cer-

teza e a produção de maiores e melhores safras, nas atividades agrícolas e pastoris. Mas o governo da União não assegura recursos através da institucionalização do crédito rural. Pelo menos provou, até aqui, não ter condições para assegurar uma política de preços mínimos capaz de retribuir ou garantir novas e melhores safras de produtos. O discurso de V. Exa., nobre Deputado, deve ser repetido tantas vezes quantas forem necessárias, para que o Congresso Nacional desperte para este problema, e rejeite os vetos (muito bem) do crédito rural, a fim de que se assegurem aos homens do interior, aos homens que trabalham a terra, esses recursos formidáveis e extraordinários da ordem de 500 bilhões de cruzeiros. Não creio, nobre Deputado, que o Fundo Monetário Internacional tenha condições de baixar instruções para fixar recursos nunca inferiores a 10% sobre os depósitos de qualquer natureza, dispositivo esse vetado pelo Sr. Presidente da República. Felicito V. Exa., nobre Deputado...

O SR. ULISSES GUIMARAES —
Grato a V. Exa.

O Sr. Paulo Macarini — ... e espero que o Congresso reaja, rejeitando os vetos, para que o crédito rural seja, efetivamente, uma instituição capaz de garantir recursos e futuro promissor à agricultura, suinocultura e pecuária de todo o País.

O SR. ULISSES GUIMARAES —
Agradecido a V. Exa.

O nobre Deputado e a Nação brasileira ouviram ontem o discurso do Sr. Presidente da República, em Niterói, no qual S. Exa. enfatizava que, no seu Governo, 400 bilhões de cruzeiros foram destinados à agricultura e à pecuária. No entanto, só o dispositivo vetado — aquele que determina a obrigatoriedade da aplicação de 10% dos depósitos da rede bancária particular nas atividades da lavoura desta Nação — traria, como Vossa Excelência acaba de acentuar, e é rigorosa verdade, cerca de meio

trilhão e 500 bilhões de cruzeiros. Verifica-se, portanto, o alcance dessa providência. A rede bancária particular no Brasil teve uma grande vitória, sem dúvida alguma, com esse veto, porque sabemos que ela oferece resistência no sentido de aplicar na pecuária, onde os prazos são maiores e os juros menores, e que não oferece as vantagens da aplicação imobiliária — muitas vezes inflacionária — nos centros urbanos, notadamente nas grandes capitais.

O Sr. Wilson Chedid — Desejo dizer a V. Exa. também que é a segunda grande vitória da rede bancária particular, porque Vossa Excelência sabe que, em agosto deste ano, foi baixada a Portaria número 5, do Banco Central, que mais ou menos regulava a aplicação dos depósitos compulsórios, através da rede bancária particular. E agora, há cerca de trinta dias, essa portaria foi regulamentada pela Instrução n.º 15. V. Exa. sabe que há bancos, no seu Estado como no meu, que de certo modo vinham atendendo à agricultura e à pecuária através da cédula rural pignoratícia, bem como de outras maneiras. Por exemplo, no seu Estado, o Banco Brasileiro de Descontos, no ano passado, aplicou na agricultura 27 bilhões de cruzeiros. Há bancos, no meu Estado, que aplicaram 4 e 5 bilhões de cruzeiros. Através da Instrução n.º 15, no entanto, esses bancos foram praticamente proibidos de atender à agricultura e à pecuária. De modo que não é a primeira, mas a segunda vitória da rede bancária particular.

O SR. ULISSES GUIMARAES —
Muito grato pela oportuna intervenção de V. Exa.

Sr. Presidente, há mais. O projeto aprovado no Congresso discriminou como fonte abastecedora do crédito rural remanescente o Fundo de Defesa do Café. Sabemos que para cada saca de café que sai entram 18 a 26 dólares, conforme o ano-esquema cafeeiro. Esses dóla-

res são destinados ao Fundo de Defesa do Café e principalmente à compra do café, do excesso da produção cafeeira, cada marca em função do acôrdo internacional, que é de 18 milhões de sacas.

Sabe-se também, Sr. Presidente, que desse fundo, específico nem a metade é aplicada. Então estabeleceu-se que a metade, cerca de 300 milhões de dólares, portanto vizinhando também os 500 bilhões de cruzeiros, se vincularia à agricultura, porque se vêm do café e não se aplicam exclusivamente no café, sendo este um produto agrícola, justo é, Sr. Presidente, que a agricultura e a pecuária se beneficiem com esses recursos, através de financiamentos.

Pois bem, Sr. Presidente, esse dispositivo também foi vetado. Teima-se, neste País, em fazer com que essa massa grande de dinheiro, que não tem contabilização específica e não entra no Orçamento da República, em vez de se destinar ao setor de onde provém, ou seja, à lavoura, tenha outra destinação.

Assim, Sr. Presidente, através desses dois vetos, cerca de um trilhão de cruzeiros foram distraídos, retirados da irrigação financeira a que se destinavam, para as atividades rurícolas do Brasil.

Sr. Presidente, há outro ponto também escolhido a dedo para mutilar, para transformar, repito, em projeto retórico, de declarações muito generosas — mas ficaram nisso — a favor daquilo que, pomposamente, se chamou, mas que o veto descaracterizou, de institucionalização do crédito rural. Ficamos, na verdade, no *status quo*. Isso faz lembrar essas locomotivas velhas de manobra, que não prestam mais, ficam nas estações, apitam muito, andam de cá para acolá, levam o vagão de um lado para outro, mas permanecem nessas estações. As coisas, em termos dessas locomotivas, ficam como estavam. Isso se deu com o projeto de crédito rural.

Há um item fundamental, na atividade da agricultura, que se chama comercialização. Entendo mesmo ser o item n.º 1.

Não basta, Sr. Presidente, ter a terra, ter acesso à terra, ter adubos, ter financiamentos, ter os defensivos, ter inseticidas, se não houver a comercialização, isto é, se essa produção não encontrar um mercado consumidor. Se assim não ocorre, aviltam-se os preços, há um desastre total, para o produtor, ou para as entidades financiadoras, que não têm garantia.

No Brasil, principalmente ou quase exclusivamente para o médio e, em caráter talvez unânime, para o pequeno produtor agrícola, as cooperativas respondem a esse item da comercialização. É óbvio que o pequeno lavrador, que produz 100, 200, 300 sacas de milho, não tem interesse no mercado produtor, para que essa produção sua seja tomada. Ele fica à mercê dos atravessadores. A cooperativa responde ao item da comercialização dos pequenos produtores, tomando-lhes a produção, defendendo-a, armazenando-a, se for o caso, colocando-a nos centros consumidores.

Ora, Sr. Presidente, outra vantagem ou necessidade da cooperativa é que ela frequentemente compra de imediato, pois o produtor, principalmente quando é de pequenas posses, deseja logo entregar sua produção, receber, à cotação do dia, o respectivo preço, o respectivo dinheiro.

Muitas cooperativas fazem isso. Instituiu-se no projeto, portanto, a extensão às cooperativas da chamada promissória rural e criou-se também, com maior ambição, a nota de crédito cooperativo. Para quê? Para que a cooperativa, recebendo as mercadorias, emitisse um papel descontável ou redescontável, a fim de que recuperasse ou houvesse o retorno do dinheiro e o aplicasse a outros lavradores.

Pois esse dispositivo também foi vetado. Não vi as razões do veto. Ao que se anunciava, vêm aí o Có-

