

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

VITOR JOSÉ BORGHI

**MECANISMOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO AGRONEGÓCIO PARA A
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

CURITIBA

2016

VITOR JOSÉ BORGHI

**MECANISMOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO AGRONEGÓCIO PARA
A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

Área de concentração: Direito Econômico e Desenvolvimento.

Linha de pesquisa: Estado, Economia e Desenvolvimento

CURITIBA

2016

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

B733m
2016 Borghi, Vitor José
Mecanismo de intervenção do Estado no agronegócio para a promoção do desenvolvimento / Vitor José Borghi ; orientador, Emerson Gabardo. – 2016.
183 f; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2016
Bibliografia: f. 164-183

1. Agroindústria. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Estado. 4. Política pública. 5. Direito. I. Gabardo, Emerson. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 340

VITOR JOSÉ BORGHI

**MECANISMOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO AGRONEGÓCIO PARA
A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Emerson Gabardo
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. André Parmo Folloni
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Sérgio Guerra
Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas

Curitiba, 17 de março de 2016.

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento é dirigido aos meus pais, José Antônio e Jovelina. Para eles, que fizeram e ainda fazem tudo por seus filhos, os agradecimentos serão sempre insuficientes. Meu pai não conseguiu fazer de mim um agrônomo, mas basta a leitura do título deste estudo para perceber que a minha paixão pelo Direito carrega um pedaço, ainda que modesto, do seu amor pela agricultura. Minha mãe que, quando muitos já estariam pensando em descansar, concluiu sua segunda graduação e se lançou num novo desafio, em mais uma etapa dessa sua busca incansável por fazer a diferença ao seu redor. São meus grandes exemplos e fontes de inspiração para este trabalho.

À melhor pessoa que eu conheço, minha irmã Fernanda. Pela ajuda e companhia durante toda uma vida, que se intensificou nestes dois anos de mestrado em Curitiba.

Meus agradecimentos também se destinam ao Professor Emerson Gabardo. Por todas as lições passadas durante o mestrado e por seu absoluto comprometimento com a orientação. É o espelho de professor que espero um dia ser.

À Juliana, pelo companheirismo, ajuda e compreensão nestes dois anos tão intensos da minha vida.

Aos meus irmãos de vida, meus amigos do Marista e da UEM. Olhar ao redor e perceber que a vida não me afastou das minhas amigas é, para mim, motivo de orgulho e extrema felicidade.

Aos meus amigos de mestrado da PUCPR, a quem agradeço em nome de Alcides, Felipe e Gilberto. Amigas antigas que o mestrado só fez aumentar.

Ao PPGD da PUCPR, em especial, aos professores: Emerson Gabardo, Daniel Hachem, André Folloni, Oksandro Gonçalves, Luiz Alberto Blanchet, Carlos Marés, Heline Ferreira, Vladimir Passos de Freitas, Luis Alexandre Winter e Francisco Carlos Duarte; e às secretárias Eva Curelo e Daiane Kuster.

Aos professores André Folloni e Sérgio Guerra, que gentilmente aceitaram o convite para participar da banca de avaliação da dissertação.

Aos meus tios e tias, primos e primas, e sobretudo aos meus avós: Onofre e Teresa, Gumercindo e Benedita.

Finalmente, agradeço a Deus pelas pessoas maravilhosas que coloca que coloca em minha vida.

“Muda.

Que quando a gente muda o mundo muda com a gente.

A gente muda o mundo na mudança da mente.

E quando a mente muda a gente anda pra frente.

E quando a gente manda ninguém manda na gente.

*Na mudança de atitude não há mal que não se mude
nem doença sem cura.*

*Na mudança de postura a gente fica mais seguro, na
mudança do presente a gente molda o futuro!”*

(Até quando? – Gabriel o Pensador)

RESUMO

Desde o tempo em que a noção de desenvolvimento era baseada apenas no crescimento econômico, até os dias atuais quando os aspectos social, ambiental e político também lhe são inerentes, o agronegócio ocupa um papel de destaque no processo de desenvolvimento brasileiro. Com a evolução do conceito de desenvolvimento, assim como da ideia de agronegócio, a função que este desempenha para a promoção daquele também se alterou, e a análise realizada neste trabalho observa que o agronegócio atualmente auxilia no processo de desenvolvimento nacional principalmente pela melhoria dos resultados macroeconômicos brasileiros, o que produz consequências positivas nas demais esferas do desenvolvimento. Também se observa que a maior parte dos gargalos que reduzem a competitividade deste setor e, por consequência, atrapalham o desenvolvimento nacional, podem ser corrigidos por uma atuação mais efetiva do Estado. A partir daí, são examinados três mecanismos de intervenção estatal no agronegócio: a infraestrutura, as políticas públicas específicas e o sistema tributário. A análise permite observar que a intervenção do Estado no âmbito dessas políticas é ineficiente, sendo responsável pela redução da competitividade do setor, diminuição da renda e da qualidade de vida no meio rural, além de ser incapaz de promover a redução das desigualdades, prejudicando o processo de desenvolvimento. Algumas das principais causas da ineficiência são comuns às três políticas avaliadas, especialmente a falta de atenção à elaboração do planejamento e à sua execução, assim como a preferência estatal por ações de curto prazo, o que implica na insustentabilidade da política intervencionista. A conclusão final extraída da pesquisa é que a intervenção estatal é fundamental para o desenvolvimento do agronegócio, contudo, o modelo intervencionista atual exige uma transformação estrutural, colocando em destaque o planejamento e priorizando políticas de médio e de longo prazo, para que o agronegócio contribua de forma ainda mais efetiva para o desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Agronegócio. Desenvolvimento. Intervenção do Estado. Políticas Públicas. Planejamento.

ABSTRACT

Since the time that the notion of development was based only on economic growth, to the present days when the social, environmental and political aspects are also important to it, agribusiness occupies a remarkable role in the Brazilian development process. With the evolution of the concepts of development and agribusiness, the function that agribusiness plays in promoting development has also changed, and the current study notes that agribusiness currently assists in the national development process mainly by improving Brazilian macroeconomic results, what produces positive consequences in other spheres of development. It is also noticed that most of the obstacles that reduce the competitiveness of this sector and consequently get in the way of national development, can be corrected by a more effective performance of the state. From there, are examined three mechanisms of state intervention in agribusiness: the infrastructure, the specific public policies and the tax system. The analysis allows noting that state intervention under such policies is inefficient and is responsible for reducing the competitiveness of this sector, decreasing income and quality of life in rural areas as well as being unable to promote the reduction of inequalities, impairing development process. Some of the main causes of inefficiency are common to the three evaluated policies, especially the lack of attention to the elaboration of a plan and its execution, as well as the state preference for short-term actions, which implies the unsustainability of the interventionist policy. The final conclusion drawn from the research is that state intervention is essential to the development of agribusiness, however, the current interventionist standard requires a structural transformation, featured in planning and prioritizing medium and long-term policies so that agribusiness contribute in an even more effective way for national development.

Key-words: Agribusiness. Development. State intervention. Public policies. Planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGF	Aquisição do Governo Federal
ANEC	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APPs	áreas de preservação permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
COVPA	Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas
CREAI	Carteira de Crédito Agrícola
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EGF	Empréstimo do Governo Federal
EOP	<i>The Executive Office of the President</i>
Esalq	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ETJ	Equalização das Taxas de Juros
FAEP	Federação da Agricultura do Estado do Paraná
FCIC	<i>Federal Crop Insurance Corporation</i>
FFRN	Fundo Rodoviário Nacional
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FND	Fundo Nacional do Desenvolvimento
FUNRURAL	Contribuição ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GEE	gases de efeito estufa
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto de Renda sobre Pessoa Física

IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
ISQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	Propriedade Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPCI	<i>Multiple Peril Crop Insurance</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PEP	Prêmio para Escoção do Produto
PEPRO	Prêmio Equalizador Pago ao Produtor
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador
PPA	Lei do Plano Plurianual
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera	Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária Familiar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
PROP	Prêmio de Opção de Venda Privado de Produtos Agrícolas
Recoop	Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária
REIDI	Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
REPORTO	Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária
USP	Universidade de São Paulo
VPM	variação de preços mínimos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – O AGRONEGÓCIO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL	21
1.1 O DESENVOLVIMENTO SOB O VIÉS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	21
1.1.1 A evolução do conceito de desenvolvimento.....	21
1.1.2 Do desenvolvimento pela liberdade ao desenvolvimento pela igualdade	26
1.1.3 O desenvolvimento como um objetivo constitucional, princípio e direito fundamental	34
1.2 O PAPEL DO AGRONEGÓCIO NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO ..	39
1.2.1 A evolução da ideia de agronegócio	39
1.2.2 Agronegócio, desenvolvimento e sustentabilidade.....	47
1.2.3 A importância da competitividade do agronegócio para o desenvolvimento brasileiro.....	56
CAPÍTULO 2 – A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA VOLTADA AO AGRONEGÓCIO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	60
2.1 O CENÁRIO DA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO.....	60
2.1.1 A dependência do setor rodoviário no transporte de cargas	60
2.1.2 A insuficiência de armazéns e as consequências para a formação de estoques reguladores	66
2.1.3 A precariedade na infraestrutura portuária e os problemas para o comércio internacional	71
2.2 OS REFLEXOS DAS FALHAS DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	78
2.2.1 O papel da infraestrutura no desenvolvimento nacional	78
2.2.2 A importância da infraestrutura logística na competitividade do agronegócio brasileiro.....	82
2.2.3 Possibilidades de melhoria na infraestrutura para viabilização do desenvolvimento nacional através do agronegócio	88

CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AO AGRONEGÓCIO E A NECESSIDADE DE MUDANÇA DE UM PARADIGMA	96
3.1 A POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL E A FORMAÇÃO DE UM PARADIGMA	96
3.1.1 A evolução histórica dos instrumentos de política agrícola nacional	96
3.1.2 A política de crédito rural.....	101
3.1.3 O programa nacional de garantia dos preços mínimos.....	108
3.2 O SEGURO RURAL COMO FUNDAMENTO PARA A MUDANÇA NA POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL	112
3.2.1 O seguro rural no Brasil: entre Proagro e subvenção.....	112
3.2.2 A política agrícola nos Estados Unidos da América	118
3.2.3 A necessidade de mudança de paradigma na política agrícola brasileira....	124
CAPÍTULO 4 – A TRIBUTAÇÃO NO AGRONEGÓCIO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	129
4.1 O DIREITO TRIBUTÁRIO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL	129
4.1.1 A função da tributação na concretização dos objetivos constitucionais.....	129
4.1.2 O papel da tributação no processo de desenvolvimento nacional	134
4.1.3 Política fiscal e equilíbrio orçamentário	139
4.2 OS IMPACTOS DA TRIBUTAÇÃO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO.....	144
4.2.1 A tributação incidente na cadeia do agronegócio	144
4.2.2 A tributação no agronegócio como um empecilho ao desenvolvimento nacional.....	148
4.2.3 A importância e a reciprocidade entre as políticas agrícola e fiscal numa perspectiva de desenvolvimento	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	159
REFERÊNCIAS	164

PRÓLOGO

A sociedade brasileira passa por um momento crítico. Não estou falando da crise econômica, tampouco de suas consequências para os indicadores sociais, mas sim do cenário político social em que vivemos. O fenômeno das redes sociais potencializou o alcance das opiniões individuais e, entre compartilhamentos e *retweets*, não raro se vê um cenário pluralístico ser transformado em discussões dualistas fundamentadas em juízos tangenciais. Acalorados “debates” em redes sociais reduzem pensamentos complexos em ideais necessariamente de direita ou de esquerda, capitalistas ou socialistas, de Estado ou de mercado, etc. Não bastasse o ódio propagado nas redes sociais, alguns dos principais veículos de comunicação alimentam esse perigoso panorama com matérias tendenciosas e discursos falaciosos.

O agronegócio não foge à regra. Trata-se de um tema fundamentalmente complexo, com diversos segmentos e uma vasta área de atuação, que costumeiramente é reduzido a discussões superficiais que procuram criar rivalidades dentro de um mesmo setor, tais como: agronegócio x agricultura familiar, *commodities* x alimentos, econômico x socioambiental, etc. A visualização deste contexto é importante para demonstrar o nível de discussão que este trabalho não pretende adentrar.

A dissertação objetiva analisar o panorama atual da intervenção estatal no agronegócio. Contrariando o pensamento majoritário contemporâneo de que a sociedade precisa de menos intervenção,¹ acredita-se que a participação do Estado no agronegócio é fundamental para o crescimento do setor e para a promoção do desenvolvimento nacional. É verdade que o Estado brasileiro não inspira confiança na população. Reiterados episódios de corrupção e de desperdício do dinheiro público resultam num péssimo retorno à população pelos tributos pagos. Ainda assim, o presente trabalho defende a ideia de que a mudança não passa necessariamente pela diminuição do

¹ Embora refute essa tese, Emerson Gabardo constata que: “a resposta de maior poder de convencimento da atualidade é: o Estado nacional deve deixar que a sociedade civil e o mercado resolvam seus próprios problemas; somente no caso excepcionalíssimo de a sociedade ou o mercado não conseguirem resolver os seus problemas é que o Estado deve atuar; assim, seriam garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos, cada vez mais próximos das liberdades do século XIX, e não correríamos o perigo de uma intervenção que contraria nossa autonomia e nossa capacidade de deliberação. Ou seja, cada vez mais assumimos que o Estado é só um “mal necessário”. GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 25-26.

Estado, mas depende principalmente do aumento da eficiência administrativa e do planejamento responsável.

O capítulo inicial almeja atingir dois objetivos principais. O primeiro é compreender qual a ideia de desenvolvimento constante na Constituição Federal de 1988. Faz-se uma análise da evolução do conceito de desenvolvimento ao longo do século passado, bem como a comparação de duas das principais vertentes da ideia de desenvolvimento, desenvolvimento pela liberdade e desenvolvimento pela igualdade. Ainda, busca-se o aprofundamento do termo agronegócio, pelo conhecimento de sua evolução ao longo tempo, tal qual ocorreu com o desenvolvimento, para possibilitar o alcance do segundo objetivo principal deste capítulo: entender qual o papel atual do agronegócio no processo de desenvolvimento brasileiro.

As conclusões obtidas no primeiro capítulo viabilizam o estudo desenvolvido nos três capítulos seguintes. Isto é, a partir do segundo capítulo, passa-se a desvendar se os atuais mecanismos de intervenção estatal no agronegócio são eficientes para aproveitar o potencial do setor na promoção do desenvolvimento nacional. Nesse contexto, optei pela investigação científica de três mecanismos distintos de intervenção: infraestrutura, políticas públicas específicas e tributação.

Poder-se-ia questionar se não seria mais interessante escolher apenas uma das formas de intervenção, o que provavelmente resultaria num trabalho com maior profundidade de pesquisa. Assim não foi feito, porque, em primeiro lugar, as condições de infraestrutura e o sistema tributário nacional são temas de reclamações constantes dos agentes do agronegócio. Aliás, em pesquisa realizada pela revista Exame junto a executivos de 121 das maiores empresas do agronegócio, verificou-se que os maiores entraves para o desenvolvimento do setor são a deficiência na infraestrutura e a elevada carga tributária. Os entrevistados ainda afirmaram que a solução destes problemas depende principalmente do governo e que o maior desafio do setor é reduzir o custo Brasil e aumentar a produtividade.² Ademais, as principais políticas públicas destinadas ao setor – crédito, garantia de preços mínimos e seguro – também são comumente questionadas pelos produtores rurais, sobretudo pela formação de um paradigma: a política que tem mais a contribuir é a que menos recebe recursos. Finalmente, pareceu

² YOSHIDA, Ernesto. Como superar os maiores desafios do campo. **Revista Exame**, São Paulo, 21 jul. 2008. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0920/noticias/como-superar-os-maiores-desafios-do-campo-m0164549>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

interessante a análise das três formas de intervenção no mesmo trabalho, para o vislumbre de semelhanças na condução das políticas e, principalmente, para possibilitar a identificação de falhas da atuação estatal que se repetem em diferentes políticas.

A revisão bibliográfica foi o principal método utilizado no estudo. Por isso, houve rigor na escolha das fontes, dando preferência, sempre que possível, a textos de autores consagrados nas mais variadas áreas da ciência, em especial, do Direito e da economia, respeitando a complexidade do tema.³ Em alguns momentos foi necessária a utilização de informações e dados disponibilizados por entes governamentais, institutos de pesquisa, revistas e jornais. Ainda, tive um cuidado especial para que as conclusões não fossem decorrência de apenas uma fonte. Aliás, procurei trazer à pesquisa o máximo de sincretismo. Ao longo do trabalho, é possível perceber a presença de autores com diferentes posições ideológicas, assim como ocorre com a Constituição Federal.⁴

Finalmente, importa esclarecer que, em que pese o trabalho tenha se proposto a analisar os mecanismos de intervenção do Estado no agronegócio, nem sempre foi possível a avaliação do impacto em toda a cadeia. Não raro, foi necessária a opção pela avaliação do impacto da política pública em apenas um dos segmentos do agronegócio, situação em que se procurou dar preferência ao setor produtivo (agropecuária), pela importância destacada que tem na cadeia. Sem embargo, a análise direcionada a apenas um dos segmentos não obsta a conclusão pelo impacto no agronegócio, ainda que este não seja possível precisar. Isso porque, a visão sistêmica do agronegócio possibilita que este seja observado em toda a sua complexidade, de forma que as consequências negativas sofridas por um segmento são comumente colhidas pelo setor como um todo.

³ André Folloni esclarece que complexidade não é apenas uma “mistura de saberes, como coquetel de ciências, como sincretismo metodológico”. Aliás, “fazer da multiplicidade dos diferentes uma realidade una é, também, uma atitude simplificadora, que deve ser evitada. Ao contrário, é preciso compreender as complexidades de um e do outro, suas diferenças e seus inter-relacionamentos”. FOLLONI, André. **Clareiras e caminhos do direito tributário**: crítica da ciência do direito tributário a partir da obra de José Souto Maior Borges. 2011. 562 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011, p. 420.

⁴ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014, p. 68. Disponível em: <<http://intranet.unifiefp.br/legado/edificio/index.php/rmd/article/view/863/900>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

INTRODUÇÃO

O potencial do agronegócio brasileiro para a promoção do desenvolvimento nacional pode ser mais bem aproveitado pelo Estado. O setor – que é responsável pela melhoria de índices macroeconômicos, tais como o saldo positivo da balança comercial, geração de empregos e diminuição da inflação – tem seus resultados negativamente impactados por gargalos infraestruturais e por uma regulação mal conduzida. O Estado tem um papel fundamental a desempenhar na promoção do desenvolvimento e o agronegócio é, sem dúvida, uma importante ferramenta para a sua concretização. O desenvolvimento nacional demanda uma atuação forte do Estado.

O grau de intervenção estatal oscilou ao longo do tempo. Até a década de 1980, o Estado brasileiro apresentava caráter fortemente intervencionista, atuando diretamente na prestação de serviços públicos e nas atividades econômicas em sentido estrito.⁵ Esse cenário também era visto em boa parte do mundo, inclusive nos Estados Unidos e no lado ocidental da Europa, e se apresentava pela nomenclatura de Estado de bem-estar social. Esse modelo permaneceu até a década de 1980, quando o modo intervencionista estatal e da forma burocrática de administrar o Estado entraram em crise, por não mais conseguirem atender com eficiência às demandas dos cidadãos. Luiz Carlos Pereira Bresser associa essa crise ao caráter cíclico do grau de intervenção estatal e ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados. O esgotamento do Estado de bem-estar social reduziu as taxas de crescimento, levou os países em desenvolvimento a ter sua renda per capita estagnada por quinze anos e implicou no colapso do regime socialista do bloco soviético.⁶

Ocorre que, no Brasil, não havia verdadeiramente um Estado social. Isso porque, segundo Emerson Gabardo, “apesar do assistencialismo e da forte intervenção, inclusive mediante a proliferação de empresas estatais, o foco não era a redistribuição de renda e o desenvolvimento da qualidade de vida dos cidadãos, mas apenas um crescimento econômico setorial, fundado na modernização da infraestrutura”. Ainda

⁵ GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=99035>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998, p. 34-35

assim, a ineficiência e improdutividade da Administração Pública ditatorial, aliada a fatores externos, como a crise do petróleo de 1973, colocaram também o Brasil numa crise fiscal que levou à decadência do intervencionismo estatal no Brasil.⁷ Isto é, a grave adversidade fiscal enfrentada pelo Estado no final da década de 1980, que se manifestou pelo aumento do endividamento, perda de autonomia financeira e imobilização estatal, tornaram as limitações da atuação governamental cada vez mais nítidas, e o Estado passou a ser visto como um obstáculo ao desenvolvimento.⁸

Como solução para a crise, o neoliberalismo surgiu defendendo a redução da interferência estatal nas relações privadas, sobretudo na economia. O movimento neoliberal pressupunha que o mercado, por si só, seria um mecanismo capaz de assegurar a justiça nas relações humanas. Assim, seria desnecessário qualquer tipo de intervenção estatal na sociedade, vez que o livre mercado traria consigo o desenvolvimento e a justiça social.⁹ O Brasil logo foi inserido no contexto neoliberal, momento em que, segundo Sérgio Guerra, houve “a opção pela participação no amplo processo econômico globalizante, e, em seu bojo, a adoção de um programa de redução do papel do Estado na exploração de atividades econômicas e prestação direta de serviços públicos”.¹⁰

A crise do Estado de bem-estar social pode ser vista como “uma crise civilizatória, uma crise de expectativas”,¹¹ já que a preocupação com o bem-estar social dos cidadãos – que era uma característica daquele Estado – não mais existia. Agora, caberia ao mercado a função de promotor da justiça social. Ocorre que, seja por ter como principal característica a separação entre a atividade política governamental e as ações localizadas na sociedade (como ente autônomo), ou seja por estar acompanhado por um liberalismo econômico descomprometido com o bem-estar social que acredita na autorregulação do mercado, a realidade é que o liberalismo que propicia instituições populares de governo, sufrágio universal e representação democrática, tem como

⁷ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 164-166.

⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania...** Op. cit., p. 34-35.

⁹ COMBLIN, José. **O Neoliberalismo** - Ideologia dominante na virada do século. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 15-16.

¹⁰ GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica... Op. cit.

¹¹ PADRÓS, Enrique Serra. Capitalismo, prosperidade e Estado de bem-estar social. In: REIS, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (Org.) **O século XX: o tempo das crises**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 265.

contrapartida a promoção da exclusão social.¹² Não bastasse a indiferença com o social, e a dificuldade do neoliberalismo de promover o desenvolvimento econômico nos países periféricos que o aceitaram – como ocorreu com o Brasil –, a última crise financeira global, iniciada nos Estados Unidos em 2008, trouxe à evidência falhas mercadológicas desse sistema. Para contornar a crise, foram injetadas centenas de bilhões de dólares pelo governo norte-americano em algumas das maiores empresas do país, episódio que levou Luiz Carlos Bresser Pereira a reconhecer este momento como o fim da onda neoliberal.¹³

A intervenção estatal pode ocorrer em maior ou menor grau, contudo, não mais parece ser razoável entendê-la como desnecessária. Segundo Maria Sylvania Zanella de Pietro, “intervenção compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico (intervenção direta)”.¹⁴ Como regra, a intervenção se dá pela adoção de políticas públicas para compor a relação entre os interesses públicos e privados, direcionando a relação entre o âmbito social e econômico. Para o exercício dessa função, o Estado se vale de normas jurídicas, conduzindo as políticas econômicas e sociais, buscando encontrar o equilíbrio entre os interesses pluralistas envolvidos, que, não raro, se encontram em situação contraposta.¹⁵

Conceitualmente, políticas públicas podem ser encaradas como autênticos programas de Estado, que procuram cumprir com os objetivos presentes na Constituição Federal por intermédio da articulação eficiente dos atores governamentais.¹⁶ É verdade que, como lembra Daniel Hachem, encontrar um conceito jurídico de política pública não é uma tarefa fácil, pois se chegará a algo tão vago, tão amplo, tão genérico, que o conceito em si terá pouca relevância. O autor percebe que a maioria dos conceitos

¹² GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, p.116.

¹³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Fim da onda neoliberal**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2104200806.htm>>. Acesso em: 2 jul.2014.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 56.

¹⁵ GUERRA, Sérgio. Discricionariedade na regulação por entidades estatais independentes. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 6, ano 2, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12771>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

¹⁶ FREITAS, Juarez. O controle jurisdicional das políticas públicas e o início do fim do Estado omissivo. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 84, mar./abr. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=118688>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

existentes de política pública “demonstram que a locução exprime um significado bastante abrangente, englobando inúmeras modalidades de comportamento estatal que não se restringem à prestação de serviços, envolvendo também atividades como regulação, fomento e produção de atos jurídicos normativos ou concretos”.¹⁷

Os mecanismos de intervenção estatal para a condução de uma política pública são variados. O Estado intervém quando exerce poder de polícia econômica, regulação econômica, assim como na prestação de serviços públicos, ou ainda quando decide fomentar determinada atividade econômica ou atuar diretamente como agente econômico.¹⁸ Para melhorar o aproveitamento do conteúdo deste trabalho, é fundamental compreender, desde o início, a ideia que se faz de dois destes instrumentos: a regulação e o fomento.

A regulação é definida por Marçal Justen Filho como a “atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais”.¹⁹ Sérgio Guerra explica que a regulação se distingue dos modelos clássicos de intervenção do Estado na economia, por se tratar de mera supervisão do jogo econômico, estabelecendo regras e intervindo para amortecer as tensões mercadológicas, intermediar eventuais conflitos e garantir a manutenção de um equilíbrio duradouro. Trata-se de uma modalidade de intervenção menos abrangente na atividade econômica.²⁰ Por sua vez, o fomento pode ser considerado como uma atividade intervencionista do Estado destinada a incentivar condutas dos sujeitos privados que estão em consonância com o interesse público, mediante a outorga de

¹⁷ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 522.

¹⁸ MARQUES NETO, Flávio Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 669.

²⁰ Sérgio Guerra explica que há pelo menos três concepções quanto à amplitude da regulação estatal: a intervenção ampla, que alcança toda forma de intervenção na economia); a intervenção menos abrangente, aplicada na economia mediante condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica; e intervenção restritiva, que trataria apenas do condicionamento normativo da atividade econômica privada. GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica... Op. cit.

benefícios específicos,²¹ ora por meio de incentivos fiscais, ora por meio de financiamentos,²² com vistas à concretização dos objetivos constitucionais.

O presente estudo elege como objetivo maior da República Federativa do Brasil o desenvolvimento (art. 3º, III, CF). Com essa premissa, analisa-se o agronegócio nacional e a sua contribuição para o processo de desenvolvimento brasileiro. Não é novidade afirmar que o agronegócio é fundamental para a economia brasileira, contribuindo, nos últimos anos, com pouco mais de 20% do Produto Interno Bruto nacional e com destacada importância para a manutenção do equilíbrio da balança comercial. No entanto, há algum tempo o desenvolvimento não mais se resume ao mero crescimento econômico, razão pela qual o papel do agronegócio no desenvolvimento brasileiro merece um estudo que leve em conta os parâmetros atuais do desenvolvimento albergado pela Constituição Federal, tarefa realizada no primeiro capítulo do trabalho. A partir disso, o trabalho procura analisar os principais mecanismos de intervenção do Estado no agronegócio, com uma postura crítica, que identifique as virtudes e as falhas na condução das políticas públicas que afetam o setor, demonstrando, quando possível e pertinente, como o Estado poderia se utilizar com maior eficiência da ferramenta que o agronegócio é para o desenvolvimento.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Op. cit., p. 669.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 811.

CAPÍTULO 1 – O AGRONEGÓCIO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

1.1 O DESENVOLVIMENTO SOB O VIÉS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1.1.1 A evolução do conceito de desenvolvimento

O desenvolvimento é algo historicamente situado,²³ de forma que os critérios de avaliação do desenvolvimento de uma nação sempre estarão evoluindo e se transformando. Ilustrando esse raciocínio, Emerson Gabardo lembra que o conceito de desenvolvimento que se consolida a partir da década de 1960 difere do conceito que se tinha no início do século XX. Igualmente, a ideia que se faz do termo a partir da década de 1990 é bastante mais complexa e exigente do que no período antecedente.²⁴

No final do século XX ganhou notoriedade a classificação dos Estados entre "desenvolvidos", "subdesenvolvidos" e "em desenvolvimento". São várias as formas de entendimento dessas noções, mas uma explicação bastante aceita é a de que os Estados subdesenvolvidos são aqueles que não conseguiram escapar do círculo vicioso da pobreza.²⁵ Os Estados desenvolvidos, por sua vez, não mais apresentam o processo de desenvolvimento. Neles, o desenvolvimento já foi obtido e culminou numa situação de estabilidade, razão pela qual a nação não mais se desenvolve, apenas cresce. Há, por fim, os chamados "países em desenvolvimento", que seriam países que já alcançaram uma situação potencial de crescimento a partir de três elementos básicos: a acumulação de capital, a evolução tecnológica e a formação de um mercado consumidor consistente.²⁶ Ainda, esses últimos seriam os que conseguiram implantar as raízes de um processo de desenvolvimento e, portanto, superaram o círculo vicioso da pobreza, mas ainda possuem características macroeconômicas típicas do subdesenvolvimento.

Interessante é a noção temporal de desenvolvimento adotada por André Folloni. Nesta compreensão, os países desenvolvidos são aqueles que, do presente, olham confiantes e satisfeitos para o futuro; os países não desenvolvidos não chegaram

²³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 23.

²⁴ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 243.

²⁵ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 244.

²⁶ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 402.

ainda ao presente, vivendo no passado. Cria-se, então, um paradoxo: "pessoas que vivem no mesmo tempo cronológico - por exemplo, início do século XXI - vivem em tempos ideologicamente distintos: alguns vivem no presente e estão prontos para o futuro; enquanto muitos estão no passado e precisam de muito esforço para chegar ao presente".²⁷ Essa perspectiva revela a importância do processo de desenvolvimento para uma nação e para seus habitantes, colocando-a "a frente" das demais até mesmo do ponto de vista cronológico. Como já dito, o *status* de "desenvolvido" é historicamente situado e varia conforme as diferentes posições doutrinárias, cabendo aqui analisar, à luz da Constituição Federal de 1988, quais os pressupostos do desenvolvimento brasileiro.

O conceito de desenvolvimento empregado atualmente há muito é defendido por Luiz Carlos Bresser Pereira, no qual o "desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo".²⁸ A noção contemporânea de desenvolvimento difere do mero crescimento econômico. Ela pressupõe uma interdependência da esfera econômica com a esfera humana, social e política, a partir de transformações que permitam a manutenção desse *status* de forma sustentável,²⁹ enquanto o crescimento econômico ignora as demais esferas.

Por extrapolar o mero caráter econômico, Emerson Gabardo sustenta que o termo "desenvolvimento econômico" não é o mais correto. Assim, mesmo que o aspecto econômico tenha sido contemplado pela transformação ocorrida, quando o lado social, humano e político também o foram, o termo mais adequado para defini-la será "apenas" desenvolvimento.³⁰ O mesmo ocorre com o termo "desenvolvimento sustentável". Explica-se. Nas últimas décadas o termo "sustentabilidade" (ou desenvolvimento sustentável) ganhou notoriedade. Na sua definição mais aceita significa o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, e que não impeça a capacidade de suprimento das necessidades das gerações futuras. A sustentabilidade, assim, seria atingida quando o desenvolvimento trouxer melhoria nos fatores

²⁷ FOLLONI, André. A complexidade ideológica... Op. cit., p. 68.

²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. Op. cit., p. 21.

²⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97395>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

³⁰ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 244.

econômicos, sociais e ambientais. O termo surgiu, inicialmente, na Conferência Mundial de Meio Ambiente realizada em 1972 em Estocolmo e foi repetido nas demais Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU). Sustentabilidade, portanto, sempre foi relacionada principalmente à proteção ambiental, embora também contemple os aspectos econômicos e sociais. Em verdade, quando foi criado na década de 1970, o termo "sustentável" se fazia necessário para distingui-lo do modelo de desenvolvimento adotado à época, que se preocupava quase que exclusivamente com o crescimento econômico. No entanto, nos dias atuais, o padrão de desenvolvimento é muito mais complexo do que naquele período, razão pela qual, o termo "desenvolvimento sustentável" se torna até mesmo redundante, pois se não for sustentável, também não será desenvolvimento.

Para ilustrar o raciocínio basta analisar a lição de Juarez Freitas que define o desenvolvimento sustentável como o "desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador e ético no intuito de assegurar, no presente e no futuro, o direito fundamental ao bem-estar".³¹ Já Celso Antonio Pacheco Fiorillo, ao comentar o princípio do desenvolvimento sustentável, um dos basilares do Direito ambiental, ensina que ele "tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar recursos que temos hoje à nossa disposição".³² Note-se que as definições trazidas pelos autores - um do Direito administrativo e outro do Direito ambiental - não são exclusivas para o desenvolvimento sustentável, isto é, também podem ser utilizadas como definições de desenvolvimento. Frise-se que não se está a defender que o termo desenvolvimento sustentável é errado, o que deve ficar claro é que não existe (ou não deveria existir) diferença deste em relação ao mero desenvolvimento, tendo em vista que a sustentabilidade é um de seus pressupostos.

Isso fica mais visível pela diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento identificada por Fábio Nusdeo. O autor afirma que ambos se

³¹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade dos contratos administrativos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96090>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

³² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 27.

caracterizam por entranhar um crescimento da disponibilidade de bens e serviços, mas no crescimento econômico essa maior disponibilidade não implica uma mudança estrutural e qualitativa da economia em questão. Dessa forma, o crescimento seria um surto e não um processo estável.³³ Carla Rister menciona que o crescimento seria, por regra, causado por um fator exógeno, ou seja, externo à economia em questão. Dessa forma, "cessada a ação daquele fator, a economia regrediria ao seu estado anterior, contraindo-se a renda, o emprego, a produção e tudo o mais, deixando esse surto pouco ou nenhum vestígio do que ocorreu".³⁴ Assim, tem-se que a sustentabilidade é um pressuposto do desenvolvimento, pois o crescimento que implique na destruição do patrimônio cultural ou ambiental, ou qualquer outra forma de restrição à qualidade de vida das gerações futuras, mesmo que resulte na expansão da renda e do padrão de vida da população naquele momento, ainda será apenas um surto, pois não apresenta o caráter duradouro típico do desenvolvimento.

Enfim, o desenvolvimento precisa ser duradouro e deve ser tido como um processo de transformação econômica, política e social. Pode-se dizer que essa é uma concepção global. No entanto, cabe aqui a ponderação sobre qual a noção de desenvolvimento existente na Constituição brasileira. A Constituição Federal de 1988 deu ênfase ao desenvolvimento nacional, colocando-o dentre seus quatro objetivos fundamentais, mas não teve a preocupação de definir o que espera por desenvolvimento, cabendo à doutrina tal papel. Curiosamente, a menção no rol de objetivos fundamentais do artigo 3º é uma das raras ocasiões em que o vocábulo "desenvolvimento" aparece de forma ampla. Na grande maioria das vezes, o desenvolvimento está ligado a algum (ou alguns) campo específico. Desenvolvimento econômico, por exemplo, é um termo recorrente na Constituição. Outros termos como desenvolvimento social, humano, tecnológico, etc. também figuram com frequência na Constituição de 1988.³⁵ Desde

³³ NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico - Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 16-18.

³⁴ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 3.

³⁵ Sobre o tema, André Folloni assevera: [...] o desenvolvimento tecnológico é preocupação da Constituição, inclusive, sem relevo imediato para o desenvolvimento econômico, aliado ao desenvolvimento científico: o texto contém a expressão "desenvolvimento científico e tecnológico" (art. 200, V); depois, "desenvolvimento científico" (art. 218, caput), sem a preocupação imediata com a tecnologia junto ao conhecimento científico. Em outros pontos, o desenvolvimento econômico é aliado ao social: "desenvolvimento econômico e social" (art. 21, IX), "desenvolvimento social e econômico" (art. 180) e "desenvolvimento sócio-econômico" (art. 151, I). As preocupações humanitárias e culturais

logo, pode-se assumir que os desenvolvimentos específicos mencionados pela Constituição atuam (ou devem atuar) como pressupostos para o desenvolvimento nacional concebido de forma ampla.

O primeiro pressuposto para o desenvolvimento é o crescimento econômico. É verdade que o desenvolvimento não mais se resume ao fator econômico como acontecia no passado, mas isso não significa que o crescimento econômico tenha sido descartado. Em suma: "o desenvolvimento pressupõe a ocorrência de crescimento econômico, mas não se limita a isso".³⁶ O crescimento econômico é o incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição da coletividade, o que, para Celso Furtado, simboliza, basicamente, o aumento do fluxo de renda real.³⁷ Obviamente, o crescimento econômico tomado como um requisito para o desenvolvimento é aquele que tem como consequência, ou até mesmo causa, a mudança estrutural e qualitativa da econômica em questão, isto é, o desenvolvimento da economia.

Do ponto de vista puramente econômico, Celso Furtado explica que o desenvolvimento pode ocorrer através de combinações novas dos fatores existentes no nível da técnica conhecida ou através da introdução de novas técnicas. O autor diferencia as economias desenvolvidas das subdesenvolvidas, dizendo que nessas "a produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas", enquanto naquelas "não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a produção real *per capita*) introduzindo novas técnicas".³⁸ Assumindo que o Brasil, mesmo que se considere apenas fatores econômicos, não é uma nação plenamente desenvolvida, conclui-se que o crescimento econômico pode

complexificam a noção quando o texto se refere a "desenvolvimento humano, social e econômico" (art. 216-A) e a "desenvolvimento cultural e socioeconômico" (art. 219). E, em certos pontos, a questão econômica fica subjacente ou eclipsada por outros aspectos do desenvolvimento destacados em trechos específicos da Constituição: "desenvolvimento da pessoa" (art. 205; art. 227, V); "desenvolvimento cultural" (art. 215, § 3.º); "desenvolvimento do ensino" (art. 34, VII, e; art. 35, III; 167, IV; 212, caput; 214, caput); "desenvolvimento urbano" (art. 21, XX e art. 182, caput). E, além de preocupações com o "desenvolvimento nacional" (art. 174, § 1.º) ou "desenvolvimento do País" (art. 192, caput), a Constituição também tem ponto em que se volta especificamente ao "desenvolvimento regional" (art. 163, VII). FOLLONI, André. **A complexidade ideológica...** Op. cit., p. 72-73.

³⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional... Op. cit., p. 118.

³⁷ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 105.

³⁸ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 85.

ocorrer tanto pela correta aplicação de técnicas já conhecidas, quanto pela introdução de novas técnicas.

O desenvolvimento, contudo, não se reduz apenas ao critério econômico, demandando, também, a efetivação dos direitos fundamentais. É interessante observar que a ligação entre o desenvolvimento e os direitos fundamentais é tão estreita, que alguns autores, como é o caso de Gustavo Henrique Justino de Oliveira, o consideram como um direito fundamental inserido no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.³⁹ De acordo com o autor, uma vez compreendido o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental constitucionalmente protegido, há um reforço da obrigatoriedade da efetivação dos direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais ali alicerçados, o que reforça a responsabilidade do Estado na criação e condução das políticas públicas que visam à promoção desses direitos.⁴⁰

Em geral, pode-se afirmar que o processo de desenvolvimento é concluído quando os direitos fundamentais são efetivados, o que só se torna possível a partir do crescimento econômico. Portanto, são estes os dois elementos que embasam o desenvolvimento nacional. Nessa perspectiva, o Estado moderno deve servir como fomentador do crescimento econômico e garantidor dos direitos fundamentais e, para tanto, incumbe-lhe a função de redistribuir, função esta que o particular e o mercado apresentam dificuldades para cumprir de forma satisfatória.

1.1.2 Do desenvolvimento pela liberdade ao desenvolvimento pela igualdade

O desenvolvimento nacional depende essencialmente da ocorrência de três fatores, quais sejam: o crescimento econômico, a efetivação de direitos fundamentais e a redistribuição. Pela leitura da Constituição de 1988, tem-se que o crescimento econômico, como não poderia deixar de ser, deve ser o maior possível, desde que respeitados os princípios constitucionais que regem a atividade econômica. No entanto,

³⁹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O contrato de gestão na Administração Pública brasileira**. 2005. 522 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 110.

⁴⁰ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31156>>. Acesso em: 6 dez. 2014.

em relação aos direitos fundamentais e sua implementação pelo Estado através da redistribuição, a Constituição não dá uma resposta definitiva, o que dificulta a interpretação do desenvolvimento numa perspectiva constitucional. Nesse sentido, pontua Daniel Hachem que, devido à polissemia e a pluralidade de conteúdos que se pode imprimir à expressão desenvolvimento, é preciso definir a que espécie de desenvolvimento a Constituição de 1988 está se referindo. Para o autor, tal definição é baseada no modelo de Direito Administrativo que se pretende adotar, isto é, um Direito Administrativo neoliberal ou um Direito Administrativo social.⁴¹

Na análise feita por Daniel Hachem, o desenvolvimento sob a óptica neoliberal está vinculado ao conceito de liberdade e ao ideal de mera igualdade de oportunidades. Já pela óptica social, o desenvolvimento vincula-se ao conceito de igualdade, sendo necessária para tanto, a igualdade de condições.⁴² Pela importância do tema, convém uma análise mais detalhada.

Milton Friedman é um dos representantes da escola chamada costumeiramente de “libertária”,⁴³ embora ele se considere como um liberal no sentido original da palavra, ou melhor, como um liberal do século XIX. O autor acredita que cabe ao mercado regular as relações sociais, tendo em vista que ambas as partes podem se beneficiar de uma transação econômica, desde que ela seja bilateralmente organizada e marcada pela voluntariedade. Assim, um modelo funcional de uma sociedade organizada sobre uma base de troca é a economia livre de empresas privadas, mais conhecida pelo nome de capitalismo competitivo.⁴⁴ No modelo assim defendido, o Estado não é desnecessário, contudo, tem sua atuação reduzida às questões que não

⁴¹ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 118.

⁴² A distinção entre igualdade de oportunidades e igualdade de condições mencionada por Daniel Hachem foi identificada primeiramente por Francois Dubet e, sinteticamente, pode ser explicada da seguinte forma: na igualdade de oportunidades todos têm o mesmo ponto de partida, pois nesse momento são eliminadas as desigualdades. A partir disso, a liberdade e a meritocracia prevalecem e justificam as desigualdades produzidas. Enquanto no modelo de igualdade de posições essas desigualdades não são justificáveis e devem ser corrigidas pelo Estado, principalmente através de políticas de redistribuição. HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 107-110.

⁴³ Cláudia Moreira de Souza e Tailane Costa explicam que “diferentemente da postura liberal tradicional – favorável à máxima ‘mais mercado menos Estado’ – os libertários costumam ter posicionamentos radicais na defesa das liberdades individuais em matérias não convencionais como o aborto, o casamento entre pessoas do mesmo sexo, a liberação das drogas e o comércio de órgãos. Tais assuntos não afetam diretamente a esfera jurídica de todos os cidadãos, dizem respeito ao indivíduo, e este, como sujeito livre e proprietário de si mesmo, deve comandá-los”. SOUZA, Cláudia Beeck Moreira de; COSTA, Tailane. *Libertarismo, felicidade e justiça*. In: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito, felicidade e justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 133.

⁴⁴ FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago, 1982, p. 19.

podem ser resolvidas pelo mercado. Isso porque, o uso ampliado do mercado reduz o número de conformidades, ou seja, decisões às quais o cidadão deve se submeter.⁴⁵ Quanto ao problema da pobreza, Friedman admite a atuação estatal através do “Imposto de Renda Negativo”, um programa por ele idealizado – que guarda alguma semelhança com o programa Bolsa Família no Brasil – no qual o pobre recebe certa quantia financeira do Estado, para que possa ser incluído no mercado, utilizando a ajuda estatal com liberdade e explorando ao máximo as suas capacidades.⁴⁶

Mas esta não é única hipótese de desenvolvimento pela liberdade. Há outra versão deste pensamento lançada por Amartya Sen. Para o autor, o desenvolvimento consistiria na eliminação de todas as formas de privação de liberdade, de forma que a garantia das liberdades individuais são tanto o fim primordial do desenvolvimento, quanto o meio para atingi-lo. Nessa perspectiva, o “fim” é a remoção de todas as fontes privativas de liberdade, tais como: “a pobreza e tirania, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Trata-se do “papel constitutivo” da liberdade. Por outro lado, a liberdade como “meio”, tem um “papel instrumental”, contribuindo para a capacidade geral da pessoa viver mais livremente, são elas: as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora.⁴⁷ Essas liberdades instrumentais, no discurso jurídico, são definidas como direitos fundamentais de primeira e de segunda geração.⁴⁸

O autor menciona que, em alguns casos, a ausência de liberdade substantiva tem relação direta com a pobreza econômica, “que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico”.⁴⁹ No entanto, a carência de liberdade nem sempre está relacionada a fatores econômicos. Sen acredita que a carência de serviços públicos e assistência social, programas relacionados à saúde, educação, ou até mesmo a falta de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem, podem resultar na privação de liberdade.

⁴⁵ FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Op. cit., p. 27-28.

⁴⁶ FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Op. cit., p. 157-160.

⁴⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Letras, 2000, p. 53.

⁴⁸ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica...** Op. cit, p. 82-83.

⁴⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Op. cit., p. 18.

Em outros casos, ainda segundo o autor, a violação da liberdade individual é resultado de uma negação das liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade em questão.⁵⁰

No modelo de desenvolvimento traçado por Sen, o Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. Isso porque, as capacidades individuais dependem diretamente de disposições econômicas, sociais e políticas. Dessa forma, as pessoas passam a ser o meio para o desenvolvimento e não apenas beneficiárias passivas de engenhosos programas de desenvolvimento. Sen afirma que a liberdade individual é crucial para o desenvolvimento porque ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo.⁵¹ Assim, quando os indivíduos são livres e capazes, podem buscar aquilo que desejam, assim como ajudar os demais a seguirem seus caminhos, o que revela um aspecto de independência que garante a manutenção do processo de desenvolvimento. Para Folloni, o conceito de desenvolvimento apresentado por Amartya Sen certamente corresponde à concepção de desenvolvimento trazida na Constituição de 1988, "o desenvolvimento que gera riqueza, e oportunidades de desenvolvimento pessoal e social para todos e cada um dos brasileiros".⁵²

Na realidade, pouquíssimos discordariam da importância da liberdade para o desenvolvimento de uma sociedade. Tampouco seria adequado afirmar que o Estado não tem o dever de atuar na proteção e no fortalecimento das capacidades humanas. Contudo, há quem critique a tese de Amartya Sen por acreditar que o Estado tem um papel ainda mais importante do que o concebido pelo autor. Essa é a ideia trazida por Carla Rister ao afirmar que, embora os rótulos da abordagem de Sen sejam associados à liberdade, "fato é que esta, pura e simples, não vinculada à busca da efetividade dos mencionados direitos econômicos e sociais, poderá levar a uma sociedade fortemente desigualitária, mediante a concessão de direitos apenas do ponto de vista formal, razão pela qual se faz necessário aprofundar a abordagem da liberdade, associando-a à busca da igualdade".⁵³

⁵⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Op. cit., p. 18.

⁵¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Op. cit., p. 33.

⁵² FOLLONI, André. **A complexidade ideológica...** Op. cit., p. 83.

⁵³ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento...** Op. cit., p. 130.

Por sua vez, Emerson Gabardo reconhece que a obra de Amartya Sen foi muito importante para o cenário geopolítico típico da década de 1990, pois, ao defender a distribuição de renda e negar a tradição utilitarista anglo-americana, tornou-se uma importante fonte de resistência e contraposição ao neoliberalismo típico do período. No entanto, o autor afirma que o desenvolvimento pautado pela ideia de liberdade (ainda que ampliada) acaba estabelecendo uma limitação tipicamente liberal, resultando num conceito que não consegue se afastar do aspecto da "negatividade" - onde ser livre é não possuir obstáculos à realização das ações desejadas -, deixando em segundo plano a esfera da positividade necessária ao desenvolvimento humano. É verdade que Sen não ignora totalmente o papel positivo do Estado, já que inclui a ideia de oportunidade ao conceito de liberdade. Mas, para Gabardo, esta ressalva apenas afasta um liberalismo radical, o que resulta na aceitação da igualdade de oportunidades em detrimento da igualdade de condições.⁵⁴ Dessa forma, embora a tese de Amartya Sen considere o Estado relevante para o desenvolvimento, reputa-o subsidiário.

Em uma visão crítica a Amartya Sen, e segundo a Constituição Federal de 1988, é possível afirmar que o desenvolvimento, mais que a liberdade, reclama a sua associação a uma concepção material de igualdade, onde a atuação estatal não é limitada a propiciar a igualdade no ponto de partida (igualdade de oportunidades), também sendo papel do Estado o dever de agir em prol da redução das desigualdades na sociedade (igualdade de condições).⁵⁵

Para Gabardo, não é apropriada a ideia de que o Estado deve ser subsidiário, muito menos de que deve se restringir a garantir o mínimo para que o cidadão seja livre, mesmo que numa concepção elasticada de liberdade. Na visão do autor, a Constituição Federal de 1988 não garante aos indivíduos apenas dignidade ou liberdade, "mas sim estabelece um rol de direitos e garantias fundamentais que têm em vista, fundamentalmente, a felicidade do povo".⁵⁶ Daniel Hachem também refuta a posição subsidiária do Estado e afirma que, nos termos da Constituição Federal vigente, a realização do bem-estar social reclama uma forte intervenção estatal: "por meio do planejamento, o Estado figura como o principal propulsor do desenvolvimento, através da coordenação dos agentes públicos e privados com vistas à transformação das

⁵⁴ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 330.

⁵⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 124.

⁵⁶ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 331.

estruturas socioeconômicas, à distribuição de renda e à integração social e política dos cidadãos".⁵⁷

Tem-se, então, duas correntes divergentes sobre o desenvolvimento. Ambas admitem e defendem a intervenção do Estado, mas de maneiras e com intensidades distintas. A tese do desenvolvimento pela liberdade, defendida por Amartya Sen, prega o Estado subsidiário e a igualdade de oportunidades, enquanto o desenvolvimento pela igualdade (ou felicidade), defende uma atuação estatal maximizada e a igualdade de condições. Nesse ponto, ganha relevo o comentário de André Folloni, quando afirma que a Constituição é ambígua e aberta, ambígua por permitir interpretações distintas, algumas mais à direita e outras mais à esquerda, e aberta por não fechar as possibilidades teóricas de alcance do desenvolvimento a uma única visão. Assim, complementa o autor, "a Constituição deixa em aberto a escolha de projetos e de condutas destinados à busca do desenvolvimento humano, cultural, econômico e socioambiental".⁵⁸ No entanto, isso não impede que esse trabalho procure deliberar sobre o conceito de desenvolvimento mais adequado aos moldes constitucionais. Pelo contrário, a Constituição Federal de 1988, sendo aberta e ambígua, possibilita a atuação segundo visões de mundo e de Estado bastante diversas e, por isso, abre as possibilidades para o debate político.⁵⁹

O exame de todo o texto constitucional em alguns momentos pode conduzir à interpretação do desenvolvimento pela liberdade, em outros momentos, do desenvolvimento pela igualdade. Por sinal, no preâmbulo constitucional figuram os dois vocábulos aqui discutidos. Contudo, o cerne da questão parece estar no artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Os objetivos são: i) garantir uma sociedade livre, justa e igualitária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; iv) promover o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. Ao analisar esse dispositivo, Daniel Hachem acredita que os objetivos "constituem decisão política deliberada do constituinte nacional de compelir a atuação de todos os Poderes Públicos à otimização da qualidade de vida da população, extirpando não apenas as condições

⁵⁷ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 126.

⁵⁸ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica...** Op. cit., p. 86.

⁵⁹ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica...** Op. cit., p. 86.

miseráveis de largas parcelas dos cidadãos brasileiros, mas também a desigualdade social existente entre eles".⁶⁰

Realmente, quando o constituinte elege como objetivo da República Federativa Brasileira a redução das desigualdades sociais e regionais, parece clara a rejeição à tese do desenvolvimento pela liberdade que, por ter como alicerce a igualdade de oportunidades, aceita a desigualdade social, desde que todos tenham o mesmo ponto de partida. A extrema desigualdade social, mesmo que entre dois agentes que tenham desfrutado das mesmas oportunidades, não condiz com os objetivos traçados pela Constituição Federal, razão pela qual o desenvolvimento pela liberdade não parece ser o caminho ideal a ser traçado no Brasil.

Também não parece, contudo, que seja objetivo da República a completa aniquilação da desigualdade social. A Constituição Federal, ao estabelecer os objetivos fundamentais da República, afirma que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, enquanto as desigualdades sociais e regionais necessitam apenas serem reduzidas. A escolha das palavras pelo constituinte não foi ao acaso. A desigualdade social, quando moderada, pode trazer benefícios à sociedade, principalmente quando existem possibilidades reais de oscilação entre as classes através da meritocracia. Obviamente, não se defende aqui uma mentalidade elitista em que se justificam os privilégios a partir de uma categorização dos sujeitos como *winner*s ou *loser*s,⁶¹ tal qual sugere a igualdade de oportunidades. É dever do Estado assegurar a todos as mesmas oportunidades, mas também deve impedir que a sociedade apresente uma desigualdade social extrema, tal qual se vê nos dias de hoje. Ronald Dworkin dá o exemplo de duas pessoas que tenham contas bancárias muito diferentes, no meio de suas carreiras, porque uma decidiu não trabalhar ou trabalhar num emprego com menores exigências, enquanto a outra escolheu trabalhar no emprego que teria um ganho maior, mesmo que isso implicasse maiores responsabilidades e exigências. O autor afirma que o princípio

⁶⁰ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 121.

⁶¹ De acordo com Emerson Gabardo, "a partir dessa representação foi fácil e interessante justificar durante muito tempo que os pobres eram em regra imorais, alcoólatras, corrompidos ou no mínimo preguiçosos; agora seriam basicamente estúpidos ou pouco inteligentes - o que deve excluí-los naturalmente a partir da concorrência social". GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 330.

de que as pessoas devem ser tratadas como iguais não oferece nenhuma boa razão para a redistribuição nessas circunstâncias.⁶²

A tese defendida por Dworkin diz respeito à igualdade de recursos. Essa versão da igualdade é colocada como contraponto à igualdade de bem estar, e baseia-se nas ideias de escolha e de responsabilidade. A ideia de escolha significa que a distribuição de riquezas deve ser um resultado das escolhas feitas por cada um, como demonstrado no exemplo acima. Já a ideia de responsabilidade, que parece funcionar como uma confirmação da ideia anterior, significa que não são justificáveis as desigualdades resultantes de situações que fogem ao controle das pessoas, isto é, que não são resultados de suas escolhas.⁶³ Assim como as igualdades de oportunidades e de condições, a tese da igualdade de recursos também é bastante interessante. Contudo, tal pensamento, ao considerar injustas as desigualdades que não sejam resultantes de escolhas, deve ser observado com cautela. Há, por exemplo, situações em que a desigualdade é provocada pela junção de um talento ou vocação (que foge ao controle da pessoa) com a escolha pelo desenvolvimento desse talento ou vocação, escolha esta que é acompanhada de todas as suas consequências positivas e negativas.

Diante de tais condições, é de se concluir que uma sociedade desenvolvida será aquela em que todos os indivíduos tenham garantidas as mesmas oportunidades, recursos e condições para buscarem aquilo que desejam através de seus esforços e seus méritos. Importante observar que a igualdade de oportunidades deve ser algo duradouro, para que o indivíduo não seja excluído caso não consiga, ou até mesmo não queira, aproveitar a primeira oportunidade surgida. Isto é, o desenvolvimento pressupõe que os indivíduos tenham várias e seguidas oportunidades ao longo da vida, para que possam, inclusive, ter direito ao erro. Para que isso ocorra, o desenvolvimento implica que a meritocracia seja relativizada e não atue como o único critério para o alcance da felicidade (um direito de todos), e que a desigualdade social seja a menor possível, ou seja, a ponto de não impor limitação ao acesso universal aos direitos fundamentais, funcionando apenas como estímulo à iniciativa para o desenvolvimento de habilidades individuais.

⁶² DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 307.

⁶³ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 455.

1.1.3 O desenvolvimento como um objetivo constitucional, princípio e direito fundamental

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão dispostos no rol trazido pelo artigo 3º da Constituição Federal, a saber: construir uma sociedade livre, justa e igualitária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dos quatro objetivos primordiais elencados na Constituição Federal, é o desenvolvimento nacional aquele que tem maior importância, justamente por ser o mais amplo e abrangente. Isto é o desenvolvimento precisa ser um processo de transformação econômica, política e social. Por essa razão é que, numa interpretação ampla do termo, o rol de objetivos fundamentais trazido pela Constituição Federal poderia ser resumido à apenas um objetivo, o desenvolvimento nacional, tendo em vista que os demais objetivos constitucionais são inerentes ao desenvolvimento. Assim, afirma-se que o desenvolvimento nacional é o objetivo primordial da Constituição Federal, pois não há como imaginar um país desenvolvido em que não se veja uma sociedade livre, justa e igualitária. Do mesmo modo, um processo de desenvolvimento sem a erradicação da pobreza, redução de desigualdades e promoção de bem estar para a sociedade sem qualquer tipo de discriminação, não passaria, quando muito, de crescimento econômico.

O resumido rol de objetivos da República Federativa do Brasil presente no artigo 3º não contempla uma série de outros objetivos presentes na própria Constituição Federal, como é o caso da preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a valorização e difusão das manifestações culturais (art. 215), a proteção à família, à maternidade, à adolescência e à velhice, a promoção da integração ao mercado de trabalho (art. 203), a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa (art. 170), entre tantos outros. É óbvio que a ausência de tais objetivos no rol do artigo 3º não significa que o constituinte não reconheceu a sua importância, até porque estão contemplados em outros momentos na Constituição Federal. Contudo, o fato de ter elegido apenas quatro objetivos como os fundamentais da República Federativa do Brasil eleva a importância destes. Ademais, pelo entendimento do termo

desenvolvimento visto anteriormente, é de se notar que este pressupõe a efetivação dos objetivos acima e de tantos outros contemplados no texto constitucional.

Diante disso, verifica-se que a atuação do Estado deve ser voltada ao atendimento e a efetivação dos objetivos fundamentais. Nesse sentido, Ricardo Cavalcanti Barroso defende que o Poder Judiciário atue com vistas à sua concretização. De acordo com o autor, “não se trata do juiz “justiceiro” mas sim daquele agente que, percebendo as prioridades e objetivos constitucionais, consegue fazer as opções decisórias que mais atendam aos fins almejados pela Constituição”, e finaliza reafirmando que “é preciso concretizar o art. 3º da Carta Magna”.⁶⁴ Sem a pretensão de adentrar na discussão sobre os limites da interferência do Judiciário na esfera de atuação da Administração Pública, a tese defendida pelo autor demonstra que a atividade administrativa deve ser planejada e executada com vistas a concretizar os objetivos ali dispostos.

Não é outro o entendimento de Claudia Tosin Kubrusly ao afirmar que o Estado pode valer-se da intervenção no domínio econômico, “a fim de direcionar ou induzir a iniciativa privada a adotar determinado comportamento de forma a implementar a política pública estabelecida e alcançar os objetivos constitucionais”.⁶⁵ Mesmo sob uma perspectiva menos intervencionista, tal qual a do Estado no padrão regulatório, é de se observar que este deve promover a realização dos objetivos constitucionais. Nesse sentido, adverte Sérgio Guerra, que a atuação direta do Estado deve ser reservada a imperativos da segurança nacional e relevante interesse coletivo, não devendo o Estado atuar diretamente em setores sem amparo constitucional.⁶⁶

Além de ser classificado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento nacional constante no art. 3º também é encarado pela doutrina com outras naturezas jurídicas. Eros Grau é um dos que afirmam

⁶⁴ BARROSO, Ricardo Cavalcante. Considerações sobre o papel criativo político do juiz na sociedade plural. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 7, n. 80, out. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47765>>. Acesso em: 24 out. 2015.

⁶⁵ KUBRUSLY, Claudia Tosin. Aspectos da intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da lei paulista da meia entrada: (comentários a acórdão do Supremo Tribunal Federal). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=38662>>. Acesso em: 24 out. 2015.

⁶⁶ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 98.

que o desenvolvimento é um princípio constitucional de ordem econômica.⁶⁷ Na mesma linha, André Castro Carvalho defende o desenvolvimento como um princípio da ordem econômica, por sua característica finalística. Para o autor, as normas finalísticas serviriam para definir a realização de estados desejados como imperativos. Assim, assumindo que o desenvolvimento é um princípio da ordem econômica, estabeleceria um fim que o Estado persegue na economia, dependendo, para a sua consecução, de outras normas e atos estatais.⁶⁸

Luís Roberto Barroso comenta que os critérios de distinção entre regras e princípios podem ser resumidos à três: o conteúdo, a estrutura normativa e o modo de aplicação. No que se refere ao conteúdo, Barroso explica que “a expressão ‘princípio’ identifica as normas que expressam decisões políticas fundamentais – República, Estado democrático de Direito, Federação –, valores a serem observados em razão de sua dimensão ética – dignidade humana, segurança jurídica, razoabilidade – ou fins públicos a serem realizados – desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, busca do pleno emprego”.⁶⁹ Se tomado como um princípio, a atividade administrativa deverá ser orientada para a persecução do desenvolvimento. No entanto, diversamente do que ocorre com as regras, os princípios permitem um espaço dentro do qual as maiores políticas poderão fazer suas escolhas. Barroso cita como exemplo o objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais, afirmando que é possível conceber meios variados para realizá-lo, possibilitando a cada grupo político criar a sua proposta para tanto, e todas poderão ser legítimas do ponto de vista constitucional. No entanto, se uma política pública comprovadamente agravar a desigualdade regional, sem proveito para outros fins constitucionais, ela poderá ser impugnada por violar o fim estabelecido pelo princípio. Dessa forma, entende o autor que o território demarcado pelo princípio para atuação administrativa é amplo, porém não é ilimitado.⁷⁰

Faz-se a ressalva, contudo, de que, assim como se diferem das regras, os princípios também guardam distinção com os objetivos sociais e políticas públicas. Isso

⁶⁷ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 259.

⁶⁸ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública**: instrumentos para o seu desenvolvimento. 2013. 612 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 157.

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 206.

⁷⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Op. cit., p. 212.

porque, como frisam Emerson Gabardo e Eneida Desiree Salgado, os princípios devem ser afastados de uma visão utilitarista, devendo ser observados não pelo seu fim, mas por serem uma exigência de justiça, equidade ou moralidade.⁷¹ Ou seja, embora seja possível caracterizar o desenvolvimento como um princípio, este não deve ser tomado apenas como um fim a ser perseguido pelo Estado, mas também como orientador do meio de atuação estatal.

Outrossim, o desenvolvimento nacional não é apenas entendido como um objetivo ou princípio, mas também como um legítimo direito fundamental. Em verdade, a compreensão do desenvolvimento como um direito formado por múltiplas dimensões não é só doutrinária. Daniel Hachem lembra que ela passou a integrar, expressamente, desde o final do século XX, documentos jurídicos que promoveram a sua consagração normativa, de forma que o desenvolvimento tem sido, nas últimas décadas, objeto de reconhecimento e regulamentação nos planos internacional, constitucional e legislativo.⁷² Gustavo Henrique Justino de Oliveira segue essa linha e afirma que o direito ao desenvolvimento foi reconhecido no Direito brasileiro nos termos do §2º, do artigo 5º, da Constituição Federal,⁷³ tendo em vista a participação do Brasil na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU.⁷⁴ Eis que no art. 1º, a Declaração estabelece o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável por meio do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. Logo depois, no art. 3.2, é dito que “os Estados têm a

⁷¹ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio com fundamento no desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo: um sentido para além dos conceitos. In: MARQUES NETO, Floriano de A. et al. (Org.). **Direito e Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 105-121. Disponível em: <https://www.academia.edu/8143816/GABARDO_E._SALGADO_E._O_princ%C3%ADpio_com_fundamento_no_desenvolvimento_do_constitucionalismo_contempor%C3%A2neo_um_sentido_para_al%C3%A9m_dos_conceitos.In_MARQUES_NETO_Floriano_de_A._ALMEIDA_Fernando_D._M._de_NOHARA_Irene_MARRARA_Thiago_Org._Direito_e_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica.S%C3%A3o_Paulo_Atlas_2013_p.105-121>. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁷² HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 120.

⁷³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁷⁴ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito ao desenvolvimento na Constituição...** Op. cit.

responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis a realização do direito ao desenvolvimento”.

De acordo com Carla Rister, os direitos civis, políticos, econômicos e culturais deveriam ser tratados sempre de forma conjunta, visto que são interdependentes e complementares, e o direito ao desenvolvimento poderia ser considerado como um direito que representa esta posição.⁷⁵ A complementariedade entre os direitos fundamentais observada pela autora é de grande importância e demonstra porque o direito ao desenvolvimento deve também ser reconhecido como um direito fundamental. Como analisado anteriormente, o modelo de desenvolvimento presente na Constituição Federal é aquele que garante a todos as mesmas oportunidades, recursos e condições para buscarem aquilo que desejam através de seus esforços e seus méritos, sendo que, para tanto, é necessário estabelecer o acesso universal aos direitos fundamentais. Nesse ponto, o direito ao desenvolvimento deve ser visto ante toda a sua complexidade, eis que, mais do que um mero acumulado de direitos fundamentais, representa um direito único que permite aos indivíduos desenvolverem toda a sua capacidade.

É interessante ainda notar que o direito ao desenvolvimento é classificado como um direito de terceira dimensão (geração), ou seja, um direito difuso, costumeiramente associado à titularidade coletiva. No entanto, Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que, não obstante tratar-se de um direito de todos (coletivo), o direito ao desenvolvimento também pode ser visto como um direito individual, de forma que uma pessoa física pode ser seu titular. Quanto ao sujeito passivo deste direito, Ferreira Filho entende que, se tomado como um direito individual, o direito ao desenvolvimento terá como sujeito passivo o próprio Estado, nos termos da Constituição Federal de 1988. Contudo, o autor questiona se seriam “os outros povos, os Estados da comunidade internacional” os sujeitos passivos desse direito quando encarado no aspecto coletivo.⁷⁶ Não se rejeita a hipótese de que o direito coletivo ao desenvolvimento possa ser exigido dos demais Estados da comunidade internacional, contudo, não há como negar o direito de um povo demandar do seu próprio Estado um planejamento que leve ao alcance de uma situação de desenvolvimento que possa ser

⁷⁵ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento...** Op. cit, p. 65.

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 11. ed., rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50, 65.

desfrutada por todos. Nesse aspecto, percebe-se que o direito ao desenvolvimento é mais efetivo quando observado sob um caráter coletivo, pois, além de possibilitar o desenvolvimento das capacidades individuais, também proporciona a igualdade,⁷⁷ sendo esta um de seus requisitos.

Portanto, sendo indiscutível a classificação do direito ao desenvolvimento como um objetivo constitucional da República Federativa do Brasil, resta apenas a conclusão quanto à sua classificação jurídica como um princípio ou como um direito fundamental. Pela análise feita, é possível verificar que o desenvolvimento, tal como tido no art. 3º da Constituição Federal, apresenta sintomas de princípio, uma vez que indica um fim público e um modo de atuação estatal. Ademais, a partir da recepção pelo Brasil da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, tem-se que o direito ao desenvolvimento passou a fazer parte dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, constituindo, mais do que um aglomerado de direitos fundamentais, um direito único e fundamental para todos os cidadãos. Assim, conclui-se que o desenvolvimento deve ser tido como objetivo constitucional, princípio e direito fundamental de todos os cidadãos, o que só reforça a necessidade de atuação estatal na sua implementação.

1.2 O PAPEL DO AGRONEGÓCIO NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

1.2.1 A evolução da ideia de agronegócio

Há ainda quem acredite que o agronegócio se restrinja a arar o solo, plantar, colher e criar animais. Até o início da década de 1960, talvez esse conceito estivesse correto. Contudo, hoje em dia, com uma interdependência entre a agropecuária e o setor industrial, há necessidade de uma conceituação muito mais ampla e complexa, razão pela qual passou-se a utilizar o termo “agronegócio”. Trata-se de um conceito que não abrange apenas as atividades dentro da propriedade rural, como também as atividades de distribuição de suprimentos agrícolas (insumos), de armazenamento, de

⁷⁷ Nesse sentido, Daniel Hachem afirma que: “em um Estado Social e Democrático como o brasileiro, o desenvolvimento reclama a sua associação a uma concepção material de igualdade [...] e isso só é possível mediante uma atuação maximizada da Administração Pública com vistas à plena realização dos direitos fundamentais econômicos e sociais”. HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p.118.

processamento e distribuição dos produtos agrícolas. Em outras palavras, o agronegócio engloba não apenas os que trabalham diretamente com a terra, mas também as pessoas e empresas que fornecem os insumos, processam os produtos agropecuários, manufaturam os alimentos e fibras, transportam e vendem os produtos aos consumidores.⁷⁸

Segundo João Eduardo Lopes Queiroz, o conceito de agronegócio que deve ser adotado é o que considera todas as empresas que produzem, processam e distribuem produtos agropecuários.⁷⁹ Ainda melhor é o conceito de que o agronegócio corresponde à soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, além do armazenamento, do processamento e da distribuição de tais produtos e os itens produzidos com base neles. Por consequência, figuram nesse conjunto todos os serviços de transporte, classificação, marketing, seguros, bolsas de mercadorias, entre outros. Todas as operações são elos de cadeias que se tornaram cada vez mais complexos à medida que a agricultura se modernizou e o produto agrícola passou a agregar mais e mais serviços que estão fora da fazenda.⁸⁰ Interessante acrescentar à definição proposta que, quando se fala em agronegócio nacional, está-se a falar de pequenos, médios e grandes produtores rurais e empresas, sendo que até mesmo a agricultura e a agroindústria familiar estão presentes nesse conceito e têm uma grande relevância para o setor.⁸¹

Entre os séculos XI e XIII, a agricultura passou por uma revolução que se traduziu na melhoria da produtividade e no aumento da produção. Essa revolução agrícola proporcionou o desenvolvimento da população, a melhoria da alimentação e um aumento nos excedentes de produção. Os excedentes possibilitaram o desenvolvimento de atividades não agrícolas, como o comércio e, em especial o artesanato e a indústria, que, por sua vez, forneciam à agricultura ferramentas de

⁷⁸ MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JUNIOR, João Batista. **Agronegócio**: uma abordagem econômica. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 45-46.

⁷⁹ QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Direito do agronegócio: é possível a sua existência autônoma? In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁸⁰ MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JUNIOR, João Batista. **Agronegócio**: uma abordagem econômica. Op. cit., p. 48.

⁸¹ Sobre a importância da agricultura e agroindústria familiar no Brasil, ver: GUILHOTO, Joaquim J. M. et al. A importância do agronegócio familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 44, n. 3, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000300002>. Acesso em: 12 dez. 2014.

produção cada vez mais eficientes. Ao mesmo tempo, crescia a demanda da indústria e do artesanato por produtos agrícolas. Assim, a indústria e o artesanato, cujo desenvolvimento só foi possível pelo aumento da produtividade e da produção, também colaboraram, num segundo momento, para a melhoria na produtividade e o aumento da produção, a partir da introdução de novas ferramentas e do aumento da demanda por produtos agrícolas.⁸²

Segundo Ellen Wood, pelo menos até o século XVII, o princípio dominante do comércio na maior parte do mundo era do lucro através da venda, ou seja, comprar barato para vender caro. É verdade que havia um vasto sistema de comércio estendido por todo o globo, no entanto, Wood observa que nem nos grandes centros europeus, tampouco na Ásia ou no mundo islâmico, a atividade econômica e, particularmente, a produção, eram marcadas pelos imperativos da competição e da acumulação. Basicamente, o comércio internacional funcionava a partir da compra do produto num lugar, para ser vendido noutro, com margem de lucro para o comerciante. Mesmo na França, com reino poderoso e relativamente unificado, não havia um mercado unificado, isto é, “um mercado no qual as pessoas obtivessem lucro não por ‘comprar barato e vender caro’, ou pela simples transferência de mercadorias de um mercado para outro, mas por meio de uma produção a melhores preços num processo competitivo dentro de um mesmo mercado”.⁸³

Havia uma exceção a esse cenário, a Inglaterra. Já no século XVI, a Inglaterra possuía uma rede impressionante de estradas e de vias de transporte fluvial e marítimo que unificavam a nação. Além disso, contava com um forte poder centralizador e com concentração de terras nas mãos de poucos. De acordo com Ellen Wood, a economia emergente inglesa era baseada na agricultura e, ao contrário do resto do mundo, as terras não eram utilizadas por camponeses a troco de impostos, mas sim arrendadas às classes baixas, gerando, aos proprietários, a renda fundiária.⁸⁴ Os donos

⁸² MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea.** [Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira]. São Paulo: Unesp; Brasília, NEAD, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/790.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

⁸³ WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, n. 10, p. 12-30, 2000, p. 15.

⁸⁴ Sobre o tema, Marcel Mazoyer e Laurence Rodart explicam que: A renda fundiária, no sentido estrito, provinha então do direito de propriedade da terra, e era conseqüentemente de natureza diferente das taxas feudais, que compreendiam tributos em produtos (parte da colheita) ou em trabalho (corveias) que o senhor impunha ao camponês servo, devido a uma relação de força de ordem política e militar. A renda fundiária, em contrapartida, resultava de uma relação de propriedade entre arrendador e

da terra incentivavam os arrendatários a encontrar meios de aumentar sua produção e, assim, criou-se uma espécie de disputa entre os possíveis arrendatários que competiam pelo mesmo contrato de arrendamento. Neste cenário, a garantia do arrendamento dependia da capacidade de pagamento do valor do aluguel, e a baixa produtividade poderia significar a perda da terra e a consequente exclusão desse mercado. Assim, os proprietários e, principalmente, os arrendatários, buscavam melhorar a produtividade e o lucro, evitando desperdícios e desenvolvendo melhores técnicas de produção. Embora já fosse possível observar atividades tipicamente capitalistas a partir do século XIII,⁸⁵ esse momento (século XVI) é identificado por Ellen Wood como determinante para o surgimento da propriedade capitalista.⁸⁶

A transição do feudalismo para o capitalismo não ocorreu de forma natural ou a partir de um processo evolutivo continuado.⁸⁷ Houve uma ruptura violenta na passagem da sociedade feudal, na qual os camponeses desfrutavam do uso comunal da terra através do pagamento de impostos, para a sociedade capitalista, em que passaram a ser dependentes diretos do mercado, vendendo sua força de trabalho na agricultura e na indústria. Na prática, a implementação do capitalismo agrário resultou no êxodo rural e, consequentemente, no aumento da grande concentração nas áreas urbanas das cidades. Com isso, uma agricultura cada vez mais produtiva passou a ser uma necessidade da população.⁸⁸ Com o tempo, a lógica capitalista se espalhou pelo mundo, influenciando o modo de produção na indústria e no campo.

No período colonial brasileiro, a agricultura de exportação foi utilizada para o enriquecimento de Portugal, que tinha exclusividade para comercializar o que era produzido no país. A extração do pau-brasil marcou o início do século XVI, mas teve seu declínio ainda no final daquele século, sendo substituída pela produção de açúcar. Durante o século XVIII, algodão, tabaco e cacau foram exportados, e no século XIX a

arrendatário, uma relação assimétrica e desigual sem dúvida, mas essencialmente comercial". MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo...** Op. cit., p. 378.

⁸⁵ Marcel Mazoyer e Laurence Rodart identificam atividades capitalistas muito antes do século XVI. Segundo os autores, pelo menos desde o século XIII, já existiam sociedades por ações que rendiam um juro de capital entre 19% e 25% ao ano, empresas tipicamente capitalistas, nas quais a busca do lucro motivava a aplicação dos capitais, e mão de obra assalariada não participava do capital. MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo...** Op. cit., p. 378.

⁸⁶ WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. Op. cit., p. 15-19.

⁸⁷ MENDONÇA, Maria Luisa Rocha Ferreira de. **Modo capitalista de produção e agricultura: a construção do conceito de Agronegócio.** 2013. 214 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 24.

⁸⁸ WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. Op. cit., p. 25.

produção de café ganhou destaque. O café suplantou o açúcar como principal produto de exportação, e manteve a liderança até a década de 1930.⁸⁹ Até meados do século XX, subsistiu no Brasil o sistema de produção denominado *plantation*, marcado pela presença dos seguintes requisitos: latifúndios, monocultura, produção voltada para o mercado externo e mão de obra abundante. Desde a colonização, o sistema foi sofrendo adaptações, e se manteve mesmo após a abolição da escravidão no final do século XIX. Afrânio Garcia e Moacir Palmeira destacam que, no início do século XX, as *plantations* eram unidades econômicas, sociais, culturais e políticas bastante específicas. Do ponto de vista econômico, esclarecem os autores que havia a combinação dos cultivos entre “lavouras destinadas ao comércio de exportação, como o café, a cana-de-açúcar, o algodão, o cacau, etc., com lavouras destinadas principalmente ao abastecimento alimentar da família do proprietário de terras e das diversas famílias de trabalhadores residentes (moradores, colonos, agregados) no domínio, como a mandioca, o milho, o feijão, além da criação de pequenos animais”. É interessante observar que havia uma complementariedade entre os momentos de maior trabalho nas safras da monocultura eleita para a *plantation* e os períodos de menor trabalho nos ciclos alimentares, o que permitia o uso intensivo do trabalho de toda a mão de obra disponível na propriedade.⁹⁰

O Brasil foi reestruturado e teve suas áreas de atuação ampliadas a partir de 1930, em decorrência de uma acelerada industrialização.⁹¹ Afrânio Garcia e Moacir Palmeira observam que, já na segunda metade do século, ocorre o rompimento com o sistema de *plantation*, com a substituição dos trabalhadores de morada (residentes latifúndio), por trabalhadores não residentes sob a forma de novos assalariados. Essa mudança repercutiu no modo de produção agrícola brasileiro, pois provocou a elevação do custo da mão de obra, contribuindo para acelerar o uso de novas máquinas e equipamentos no meio rural.⁹²

Na década de 1960, com a execução do plano de metas de Juscelino Kubitschek, concretizou-se a industrialização brasileira. Havia um moderno parque

⁸⁹ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 24-25.

⁹⁰ GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Transformação agrária. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coords.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 43-44, 50-51.

⁹¹ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 25-26.

⁹² GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Transformação agrária. Op. cit. p. 53.

industrial e políticas voltadas para a condução de uma nova agricultura de exportação.⁹³ A expansão da agropecuária e seu processo de modernização haviam criado mercado para produtos industriais, mas até a década de 1960, estes ainda eram em grande parte importados.⁹⁴ A partir de 1965, a agropecuária acelerou seu processo de modernização, com um forte aumento no uso de máquinas e de fertilizantes. Isso foi possível em função dos créditos subsidiados ofertados para a compra desses equipamentos e insumos e, ao mesmo tempo, pelo crescimento da produção nacional de tratores e fertilizantes.⁹⁵ As transformações ocorridas na década de 1960 foram chamadas de revolução verde. Essas mudanças foram verificadas pelo intenso processo de mecanização da agropecuária, o que pôde ser percebido pela quantidade de máquinas e fertilizantes usados, assim como pelo consumo de sementes selecionadas, rações, medicamentos veterinários, entre outros. Além da maior utilização de fertilizantes e insumos agrícolas industrializados, Buranello observa nesse período um maior relacionamento entre os diversos setores da economia. Segundo o autor, “o regime militar retomou políticas públicas voltadas para a criação de uma agricultura altamente técnica, eliminando-se o atraso existente no setor, que era mantido estagnado pela falta de modernas políticas de produção”.⁹⁶

Este cenário permaneceu até meados da década de 1980. As crises fiscais do Governo Federal levaram, a partir de 1987, à redução dos gastos públicos com a atividade agropecuária. Os recursos disponibilizados para o crédito rural foram reduzidos, assim como para o programa de garantia de preços mínimos e para a pesquisa. Também se viu no Brasil, a partir da década de 1990, um amplo processo de desregulamentação da economia, com a extinção de diversas empresas e autarquias federais que visavam a regulação e a proteção da atividade agropecuária.⁹⁷

No final do século XX, José Graziano da Silva e Mauro Eduardo Del Grossi notam uma queda de rentabilidade na atividade agropecuária, ocorrida em função de três elementos: a queda de preços dos produtos agropecuários, a elevação dos custos do

⁹³ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 25-26.

⁹⁴ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 169.

⁹⁵ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 178.

⁹⁶ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 26.

⁹⁷ Como exemplo, Bacha cita a extinção da Empresa Brasileira de Assistência e Extensão Rural (Embrater), do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA) e do Instituto Brasileiro de Café (IBC). BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 178.

trabalho e do crédito rural e a redução do ritmo de inovação no setor agropecuário. Sobre este último, os autores asseveram que a queda de recursos públicos para a pesquisa agropecuária e o desmantelamento das agências estatais foram fundamentais para a redução do ritmo de inovação, o que impossibilitou a manutenção, na década de 1990, dos níveis de rentabilidade experimentados nas duas décadas anteriores, gerando um forte impacto na riqueza do setor.⁹⁸

Embora o cenário, a partir da década de 1990, tenha sido de redução dos gastos públicos na atividade agropecuária, a atividade expandiu no Brasil, notadamente na segunda metade daquela década, o que só foi possível com o aumento da produtividade pelo uso de novas tecnologias e diminuição da mão de obra. O PIB da agropecuária voltou a subir no século XX e, em 2009, aproximou-se da marca alcançada em 1986, maior valor até então.⁹⁹ Por sua vez, o PIB do agronegócio brasileiro aumentou ano após ano, entre 1994 e 2007, variando, no período, de R\$ 728,7 milhões para R\$ 937,2 milhões. No entanto, o setor perdeu importância no PIB brasileiro, saindo de 26,32% em 1994 para 23,2% em 2007,¹⁰⁰ porcentagem que se repetiu em 2014.¹⁰¹ É bom frisar que o crescimento econômico deste século deveu-se, especialmente, pela retomada das empresas estatais nos setores estratégicos de infraestrutura e pela prosperidade e estabilidade econômica até 2007.¹⁰²

Destarte, o desenvolvimento da agropecuária proporcionou a criação de sistemas agroindustriais, respondendo pela implantação de um novo conceito, com a participação da agricultura e da indústria. Renato Buranello observa que “a crescente implantação de sistemas agroindustriais permitiu a integração de capitais agrícola, comercial, industrial e financeiro, que hoje mostram a evolução do mercado agrícola”. O autor aponta que esse novo conceito transformou a agropecuária tradicional, com a

⁹⁸ SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. A evolução da agricultura familiar e do *agribusiness* nos anos 90. In: RATTNER, Henrique (Org.). **Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000, p. 139-141.

⁹⁹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 178.

¹⁰⁰ CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB Agro CEPEA-USP/CNA**. 2015. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

¹⁰¹ BRASIL. Presidência da República. **Responsável por 23% do PIB, Plano Safra impulsiona agropecuária**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/responsavel-por-23-do-pib-plano-safra-impulsiona-agropecuaria>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

¹⁰² MONTROYA, Marco Antonio et al. **Consumo de energia, emissões de CO2 e a geração de emprego e renda no agronegócio brasileiro: uma análise insumo-produto**. Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo. 2013. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_07_2013.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.

preocupação dos empresários com a gestão administrativa e econômica, além da colaboração de profissionais especializados no controle e formação do preço dos produtos, com o objetivo de aumentar as perspectivas de lucro.¹⁰³

O termo *agribusiness* foi primeiramente utilizado por John Davis e Ray Goldberg no final da década de 1950. A definição de agronegócio trazida pelos autores naquele momento era “o total das operações que envolvem manufatura e distribuição de suprimentos agrícolas, operações produtivas nas fazendas e armazenamento, processamento e distribuição de *commodities* agrícolas e produtos feitos a partir destas”.¹⁰⁴ O conceito de agronegócio firmado pelos autores com base no que ocorria nos Estados Unidos à época, passou a fazer sentido na agricultura brasileira após a revolução verde e a integração entre os diversos setores do agronegócio. Nesse momento, também notou-se um aumento da técnica da produção que levou a um aumento da especialização da produção agropecuária, ou seja, produtores especializados em poucos tipos de cultura com produção voltada ao que é demandado pelo mercado.

Nessa perspectiva, é interessante notar o posicionamento de Maria Luisa Mendonça, para quem a produção camponesa, notadamente a agricultura familiar, não se viabilizaria nos moldes do agronegócio, porque não provém majoritariamente do trabalho assalariado, não constituindo uma atividade tipicamente capitalista. No entanto, a própria autora reconhece que a produção camponesa não é externa ao capitalismo.¹⁰⁵ De fato, como regra, a produção da agricultura familiar no Brasil é voltada ao mercado,¹⁰⁶ portanto, não parece correto afirmar que a agricultura familiar seja externa ao capitalismo, tampouco externa ao agronegócio brasileiro.

Atualmente, o agronegócio, que também é comumente denominado de complexo agroindustrial, é composto por inúmeros sistemas agroindustriais. Renato Buranello explica que os segmentos existentes no setor podem ser desenvolvidos em três fases: a) antes da porteira, que engloba, principalmente, a produção e a

¹⁰³ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 30.

¹⁰⁴ DAVIS, John; GOLDBERG, Ray. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957, p. 2. Disponível em: <<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.32106006105123;view=1up;seq=7>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

¹⁰⁵ MENDONÇA, Maria Luisa Rocha Ferreira de. **Modo capitalista de produção...** Op. cit., p. 25.

¹⁰⁶ Em 2009, por exemplo, 60% dos alimentos que compuseram a cesta alimentar distribuída pela Conab originaram-se da agricultura familiar. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (BRASIL). **Agricultura Familiar**. 2015. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

comercialização de insumos para a atividade agropecuária, e a pesquisa; b) dentro da porteira, que diz respeito à produção agropecuária propriamente dita, desde o preparo da terra até a colheita do produto; e c) depois da porteira, composto pelo processamento e distribuição dos produtos até o consumidor, que “envolvem diferentes tipos de agentes econômicos, processos de logística, consumidores e empresas exportadoras.”¹⁰⁷ Percebe-se, portanto, que a atividade agropecuária existiu por um longo período sem a orientação das premissas do capitalismo. Até o século XVI, a agricultura e a pecuária eram praticadas para a subsistência e suprimento das necessidades da população. Embora o lucro já fosse um conceito estabilizado, este era mais relacionado a negociações comerciais vantajosas e menos ao aumento da produtividade. Contudo, a partir do século XVI na Inglaterra foi introduzido o conceito de capitalismo agrário, que aos poucos se espalhou pela maior parte do mundo. O aumento da produtividade era tanto uma demanda da sociedade como uma consequência da busca pelo lucro pelos produtores rurais. A indústria já complementava a atividade agrícola há certo tempo,¹⁰⁸ não havia, contudo, uma interdependência entre a atividade agropecuária e a atividade industrial. No Brasil, essa interdependência só é verificada a partir da década de 1960, algumas décadas depois do mesmo fenômeno ter ocorrido nos Estados Unidos. É possível identificar esse momento como o surgimento do agronegócio brasileiro, um sistema complexo composto por segmentos antes, dentro e depois da porteira, que envolvem relações comerciais típicas ao agronegócio, como a venda de fertilizantes e a produção agropecuária, e atípicas, como as estratégias de marketing voltadas ao agronegócio. Todas essas atividades, quando juntas e interdependentes, formam o agronegócio brasileiro, que tem uma especial participação na economia e no processo de desenvolvimento nacional.

1.2.2 Agronegócio, desenvolvimento e sustentabilidade

O desenvolvimento brasileiro pressupõe o crescimento econômico e a implementação ampla e universal dos direitos fundamentais, o que depende,

¹⁰⁷ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 33.

¹⁰⁸ Um exemplo brasileiro é a indústria açucareira, que processava a cana e exportava o açúcar desde o final do século XVI. BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 24-25.

principalmente, da redistribuição de riquezas na sociedade. Ao longo da história, as ideias de desenvolvimento e de agronegócio evoluíram, nada mais lógico, portanto, que as funções do agronegócio no processo de desenvolvimento também tenham se alterado com o tempo, especialmente no decorrer do século passado. Algumas funções como o fornecimento de alimentos, transferência de capital e fortalecimento de mão de obra, perderam relevância no processo de desenvolvimento, cedendo lugar a outras, como a geração de divisas e criação de mercado consumidor para produtos industriais e matéria prima para a indústria.¹⁰⁹ Percebe-se, portanto, que embora a importância do agronegócio não se resume ao aspecto econômico, é nele que tem o maior destaque.

O economista Emílio Alfieri garante que “o agronegócio está puxando não só a indústria de alimentos, mas também a de bens de capital” e, na comparação com outros setores da economia, avalia que o agronegócio pode tracionar a economia mais do que o varejo.¹¹⁰ Na economia nacional, talvez o papel mais importante desempenhado pelo agronegócio seja o de manter a balança comercial favorável. A formação de saldos positivos na balança comercial brasileira tem o setor como seu maior responsável, sendo, por consequência, um dos que mais contribuem para prover o país de divisas.¹¹¹

No ano de 2013, as exportações do agronegócio alcançaram o valor de US\$ 99,97 bilhões, enquanto as importações atingiram o valor de US\$ 17,06 bilhões. Como resultado, o saldo da balança comercial do agronegócio foi positivo em US\$ 82,91 bilhões. Analisando a economia brasileira a partir da década de 1960, Carlos Bacha observa que os produtos da base agropecuária sempre geraram saldo positivo na balança comercial, o que não ocorre necessariamente com os produtos não agrícolas.¹¹² Dessa forma, o agronegócio brasileiro tem sido por diversos anos o colchão amortecedor dos superávits da balança comercial brasileira, amparando e auxiliando o desenvolvimento

¹⁰⁹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 184.

¹¹⁰ ALFIERI, Emílio apud CHIARA, Márcia de. Agronegócio deve garantir metade da expansão do PIB. **Estadão**, São Paulo, 23 set. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,agronegocio-deve-garantir-metade-da-expansao-do-pib-,1077756,0.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

¹¹¹ NASCIMENTO, Katiucy L.; NASCIMENTO, Carlos A.; CARDOZO, Soraia A. A dependência crescente do agronegócio para os saldos de comércio exterior brasileiro, 1998 a 2007. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/102554/2/479.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

¹¹² BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 182.

de outros setores.¹¹³ Ou seja, ao manter os recursos financeiros dentro do Brasil, o agronegócio é um dos responsáveis por preencher um importante requisito para o desenvolvimento nacional.

Mas, como já é cediço, não só de crescimento econômico é feito o desenvolvimento. A riqueza gerada pelo agronegócio nacional deve promover a efetivação dos direitos fundamentais de toda a população, inclusive e principalmente, o direito fundamental ao desenvolvimento. Para tanto, uma das maneiras possíveis é através da redistribuição de riquezas. São poucos os estudos que analisam a tributação no agronegócio, e a maioria destes se preocupa mais com a avaliação dos impactos do sistema tributário numa cadeia específica,¹¹⁴ do que com o valor total arrecadado pelo agronegócio num determinado lapso temporal. Ainda assim, é preciso observar que a perspectiva atual é a de que, no geral, os tributos representam aproximadamente 37% do PIB brasileiro.¹¹⁵ Dessa forma, mesmo sabendo que a carga tributária pode variar por uma série de fatores, inclusive em função do setor da economia em que incide, caso o agronegócio recolha 37% do seu PIB em tributos, ter-se-á um valor vultoso. Aliás, mesmo que a carga tributária no agronegócio seja inferior à média nacional, ainda assim será uma quantia muito relevante e que pode auxiliar na implementação do modelo de desenvolvimento buscado, sobretudo se aplicada de maneira eficiente.

Além da óbvia importância para a redistribuição de riquezas, também é de se observar que o setor pode contribuir (e contribui) de maneira direta para a promoção de uma sociedade melhor. Alguns indicadores que demonstram a importância do agronegócio para o bem estar social referem-se à geração de empregos e à absorção dos gastos familiares. Em relação à absorção dos gastos das famílias brasileiras, estima-se

¹¹³ NEVES, Evaristo Marzabal; NEVES, Marcos Fava. O agronegócio, desenvolvimento brasileiro e a importância da pesquisa. In: NEVES, Marcos Fava (Coord.). **Agronegócio & desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 45.

¹¹⁴ Carlos Bacha enumera os principais estudos nesse sentido. São análises sobre a) a cobrança de ICMS sobre 56 produtos agrícolas e 6 insumos em 27 estados brasileiros, bem como sobre a cobrança de PIS-COFINS e do ITR e imposto de renda sobre os fazendeiros, realizada em 1994, com dados de 1993; b) a importância do ICMS, PIS-COFINS, IPI, CSLL, IRPJ, FUNRURAL e encargos sobre a folha de salários na cadeia produtiva do algodão, realizado em 2008, com dados de 2007; e c) a tributação na cadeia sucroalcooleira no Estado de São Paulo, realizada em 2012, com dados de 2008. BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 89-91.

¹¹⁵ MAIA JÚNIOR, Humberto. Os impostos já são quase 40% do PIB e seguem aumentando. **Revista Exame**, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1092/noticias/os-impostos-ja-sao-quase-40-do-pib-e-seguem-aumentando>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

que aproximadamente 45% destes são com produtos do agronegócio.¹¹⁶ O setor é responsável por entre 35% a 40% do emprego no país. É verdade que os empregos gerados pelo agronegócio nem sempre possibilitam um padrão de vida adequado aos trabalhadores.¹¹⁷ Contudo, a mecanização da lavoura, que eliminou grandes contingentes de mão de obra na produção de café e agora começa a fazer o mesmo com a cana de açúcar, vem mudando o perfil da mão de obra do agronegócio a partir da sua qualificação.¹¹⁸ Ademais, os empregos produzidos pelo agronegócio não dizem respeito unicamente à produção agropecuária. Em 2009, por exemplo, verificou-se que de todos os empregos gerados pelo agronegócio, 49,9% eram referentes ao produto agropecuário, 27,67% aos serviços, 15,88% à agroindústria e 6,77% aos insumos agropecuários.¹¹⁹ Destarte, a geração de empregos pelo agronegócio desponta como um dos principais pontos positivos do setor para o desenvolvimento nacional, por proporcionar a inclusão no mercado de trabalho, embora seja necessário reconhecer que ainda não é capaz de produzir a redução das desigualdades de forma satisfatória.

Como todo e qualquer setor da economia, a lógica do agronegócio é voltada para o mercado. E, se não houver interferência do Estado, tal lógica pode resultar na exclusão daqueles que não se adaptarem ao modelo. Embora tal situação seja oportuna para o crescimento econômico, não se enquadra no modelo de desenvolvimento que a Constituição Federal impõe ao país. Sem embargo, enquanto tal desenvolvimento não é implementado, é válido destacar alguns institutos do agronegócio brasileiro que conseguiram reverter essa lógica de mercado que, porventura, pode ser tida como elitista e excludente. Nessa perspectiva, é de se destacar a importância do instituto da agricultura familiar. O Estatuto da Terra define a propriedade familiar como "o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força do trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e

¹¹⁶ ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos do agronegócio**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 28.

¹¹⁷ Os setores do agronegócio que mais cresceram na década passada em número de empregos, sobretudo carnes e cana de açúcar, foram os setores que apresentaram os níveis mais baixos de salário e produtividade. WILKINSON, J. (Coord.). **Perspectivas do investimento no agronegócio**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009, p. 274. Relatório integrante da pesquisa "Perspectivas do Investimento no Brasil", em parceria com o Instituto de Economia da UNICAMP, financiada pelo BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib_agronegocio.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2015.

¹¹⁸ WILKINSON, J. (Coord.). **Perspectivas do investimento...** Op. cit., p. 273-274.

¹¹⁹ MONTROYA, Marco Antonio et al. **Consumo de energia...** Op. cit.

econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros" (art. 4º, II).

Esse instituto jurídico, tipicamente agrário, tem uma importância extrema no processo de democratização da terra, porquanto atende a um dos princípios basilares do Direito agrário, qual seja, viabilizar o acesso ao imóvel rural ao maior número possível de pessoas.¹²⁰ Atualmente, a maior parte dos alimentos que compõe as mesas brasileiras vêm das pequenas propriedades. Em 2009, por exemplo, 60% dos alimentos que compuseram a cesta alimentar distribuída pela Conab originaram-se da agricultura familiar.¹²¹ Pode-se argumentar, e com razão, que esse instituto não atende ao padrão de desenvolvimento que se pretende instituir no Brasil, vez que não resulta na igualdade, havendo grande disparidade entre o grande proprietário e o agricultor familiar. Aliás, o mesmo pode ser dito em relação a certos empregos gerados pelo agronegócio, notadamente aqueles com salário mais baixo. No entanto, é de se considerar que o modelo de desenvolvimento delineado pela Constituição Federal ainda está longe de ser alcançado, fazendo dos empregos gerados pelo agronegócio e, especialmente, de institutos como a agricultura familiar, minimizadores dos efeitos do subdesenvolvimento brasileiro.

Em tempo, mesmo em um modelo de igualdade de condições a agricultura familiar encontra a sua importância na provisão de alimentos para a sociedade, bem como no cumprimento da função social da terra. A produção de alimentos sempre foi e sempre será necessária para atender às necessidades básicas do ser humano, mas a forma como o agronegócio procura realizá-la evoluiu. Judas Mendes e João Padilha lembram que, tempos atrás, a grande função da agropecuária era expandir a produção e fazer com que os alimentos chegassem aos consumidores da forma mais rápida e barata possível, pois se pressupunha que o consumidor aceitaria qualquer tipo de alimento que atendesse a padrões mínimos de qualidade. Mais recentemente, a produção agropecuária tem se preocupado em atender às necessidades dos consumidores.¹²² A demanda atual por alimentos não leva em conta apenas o preço, mas sim a qualidade do produto e o

¹²⁰ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 9. ed., rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2011, p. 56.

¹²¹ COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (BRASIL). **Agricultura familiar**. Op. cit.

¹²² MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JÚNIOR, João Batista. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. Op. cit., p. 67.

nível de satisfação que ele produz. A agricultura familiar, nesse contexto, tem um diferencial sobre os demais produtores rurais que é o uso abundante de mão de obra. Com o emprego de técnicas modernas, mas relativamente mais intensivas no uso da mão de obra, a agricultura familiar pode se inserir num processo de acumulação baseado na elevação da produtividade, que aumente aos poucos o custo de oportunidade do trabalho, dilua no tempo o processo de migração e capacite os membros das famílias de agricultores para enfrentar o mercado de trabalho urbano ou rural não agrícola como homens livres e não como refugiados sem opção.¹²³ Portanto, além da agricultura familiar ter uma grande importância para a produção de alimentos para a sociedade como um todo, ela também possibilita um maior acesso ao uso da terra, auxiliando em políticas nacionais de inclusão. Tem sua função no processo de desenvolvimento brasileiro, e continuará tendo quando o país alcançar o *status* de desenvolvido. Todavia, em que pese a agricultura familiar constituir uma forma eficiente de produção, tem, por regra, um retorno financeiro limitado ao agricultor, razão pela qual cabe ao Estado a promoção do acesso aos direitos fundamentais àqueles que vivem dessa vertente do agronegócio, em especial os direitos de caráter social (educação, saúde, lazer, etc.).

Outra característica do agronegócio que merece destaque diz respeito à proteção ambiental. Mário Otávio Batalha adverte que a questão ambiental coloca fatores que causam desconforto ao desenvolvimento do agronegócio. No entanto, essas questões não podem ser ignoradas por nenhum agente do agronegócio nacional. Os aspectos ambientais podem significar a sustentabilidade futura dos empreendimentos e, além disso, "um apelo mercadológico inquestionavelmente importante para os consumidores, principalmente aqueles do exterior". Por isso, o respeito ao meio ambiente não deve ser visto como um obstáculo ao desenvolvimento do agronegócio, mas sim como um de seus potencializadores.¹²⁴

Na mesma linha, Werner Grau Neto sustenta que o crescimento do agronegócio e a proteção ao meio ambiente, são dois valores fundamentais ao desenvolvimento sustentável brasileiro. O autor utiliza como exemplo o instituto da reserva legal para demonstrar que o crescimento do agronegócio não deve passar pela

¹²³ GUANZIROLI, Carlos et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 18-19.

¹²⁴ BATALHA, Mário Otávio. Prefácio. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes. SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 22.

flexibilização de qualquer dos instrumentos de proteção ambiental,¹²⁵ pois, a redução de áreas cobertas por vegetação nativa sob proteção legal trará consequências ambientais nefastas, que prejudicarão sobretudo o próprio agronegócio.¹²⁶ Pela legislação brasileira, a reserva legal deve ocupar entre 20% e 80% da propriedade, a depender da localização e do bioma que a propriedade se encontra. Trata-se, portanto, de uma fração considerável do território nacional destinada à proteção ambiental, auxiliando a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protagonizada pelo elemento basilar do agronegócio, a propriedade rural.

O agronegócio está interligado com o meio ambiente. A grande maioria das atividades do setor possui impacto direto no meio ambiente, mas é importante observar que esses impactos não são necessariamente negativos. A utilização de técnicas adequadas pelos agentes do agronegócio, especialmente sob o aspecto do produtor rural, podem levar à uma redução drástica dos impactos ambientais negativos e, porventura, possibilitar que o agronegócio auxilie na preservação ambiental. Um dos exemplos é o uso de agrotóxicos. A utilização destes produtos é prática comum na agricultura brasileira, e já chegou a ser estimulada pelo governo durante o período da revolução verde. Atualmente, um dos grandes problemas decorrentes do uso de agrotóxicos no Brasil está relacionado aos resíduos das embalagens vazias, pois muitas delas são descartadas diretamente no solo, enterradas e até mesmo queimadas. De acordo com a Lei n. 9974/00 e com o Decreto n. 4.074/02, as embalagens de agrotóxicos utilizadas devem ser recolhidas pelo produtor rural e devolvidas nos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridas. Por sua vez, cabe aos estabelecimentos comerciais o recebimento, controle e armazenamento das embalagens, devendo, para tanto, dispor de instalações adequadas e obter licenciamento prévio do órgão ambiental. Por fim, as embalagens devem ser recolhidas pelos fabricantes, que também são responsáveis pela

¹²⁵ A reserva legal está prevista do Código Florestal brasileiro nos arts. 3º, III e 12º, sendo definida como uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

¹²⁶ GRAU NETO, Werner. Os instrumentos de proteção ambiental e o agronegócio: o exemplo da reserva legal. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76502>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

sua destinação legal.¹²⁷ Sem entrar no acalorado debate sobre os possíveis danos ambientais causados pela utilização de agrotóxicos, certo é que ao menos o dano ambiental causado pela destinação irregular das embalagens pode ser evitado.

Ademais, é fundamental analisar os impactos do agronegócio sob uma perspectiva hídrica. É notório que o Brasil enfrenta uma crise no abastecimento de água. O problema da falta de água que há tempos aflige a região nordeste, agora também está sendo enfrentado pelo sudeste brasileiro. Como costuma ocorrer, a crise atinge com maior impacto as camadas menos favorecidas. Em São Paulo, por exemplo, 35% da população é atingida de forma dura pelo racionamento de água proposto pelo governo estadual, em especial os mais pobres e com baixa escolaridade.¹²⁸ A crise hídrica causa impactos sociais, econômicos e ambientais, para toda a sociedade, e o agronegócio deve ser repensado nesse momento sob o aspecto hídrico. Em estudo próprio do tema, Silvana Henkes afirma que a gestão dos recursos hídricos vem assumindo um papel de destaque no cenário mundial e também nacional. O agronegócio é o setor que mais necessita e consome água, respondendo por cerca de 70,1% do consumo de água no Brasil. Assim, Silvana conclui que a gestão eficaz dos recursos hídricos depende de todos os setores envolvidos, usuários, ONGs, pesquisadores, professores, líderes da comunidade e governantes, sob pena do Brasil deixar milhões de pessoas sem ter o que beber, comer e vestir.¹²⁹

Pela grande utilização da água, a agricultura vem sendo apontada como uma das principais responsáveis pela crise hídrica, através do uso irracional. No entanto, Ricardo Brito e Camilo Andrade lembram que embora possa ser fonte de alguns problemas, a agricultura pode também ser parte da sua solução. De acordo com os autores, a utilização da bacia hidrográfica como unidade de planejamento para ações integradas, a adoção de estratégias de conservação do solo e da água, a captação de água das chuvas, a utilização de sistemas de manejo que aumentem a infiltração e a retenção

¹²⁷ SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira. Resíduos de embalagens de agrotóxicos: gerenciamento e responsabilidades. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 367-373.

¹²⁸ GERAQUE, Eduardo; LOBEL, Fabrício. Racionamento 'duro' atinge 35% dos moradores de SP, aponta Datafolha. **Folha de S. Paulo**, 04 nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1701918-acionamento-duro-atinge-35-dos-moradores-de-sp-aponta-datafolha.shtml>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

¹²⁹ HENKES, Silvana Lúcia. O futuro do agronegócio brasileiro sob uma perspectiva hídrica jurídica. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes. SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 367-373.

de água, tais como o plantio direto, o controle biológico e o controle integrado de pragas e doenças, aparecem como opções de grande potencial para a solução dessa problemática.¹³⁰ No cenário narrado, os autores entendem que há necessidade de enfocar a água como insumo estratégico e recurso natural limitado, isto é, “do ponto de vista de insumo estratégico, a ênfase maior deve ser colocada no seu uso e, portanto, requer racionalização, para evitar perdas em quantidade (desperdício) e qualidade (contaminação)” e “do ponto de vista do recurso natural limitado, o foco deverá ser centrado na produção e na preservação de água de boa qualidade”.¹³¹ A sustentabilidade dos recursos hídricos impõe à humanidade mudanças de paradigmas, adequando as atividades à preservação da natureza.¹³²

O desenvolvimento nacional e a proteção ambiental são valores convergentes e indissociáveis no âmbito da Constituição Federal de 1988. O desenvolvimento previsto constitucionalmente passa necessariamente pela sustentabilidade ambiental, sobretudo porque o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, por ser essencial à sadia qualidade e à própria existência humana.¹³³ Portanto, o agronegócio nacional, com vistas ao desenvolvimento, deve ter sua atuação alinhada às diretrizes da proteção ao meio ambiente, utilizando-se de técnicas menos poluentes e com maior responsabilidade ambiental, para reduzir os impactos ambiental ao mínimo necessário.

¹³⁰ BRITO, Ricardo Augusto Lopes; ANDRADE, Camilo de Lelis Teixeira de. Qualidade da água na agricultura e no ambiente. **Informe Agropecuário**, v. 31, p. 50-57, 2010, p. 51. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/888975/1/Qualidadeagua.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

¹³¹ BRITO, Ricardo Augusto Lopes; ANDRADE, Camilo de Lelis Teixeira de. Qualidade da água... Op. cit., p. 55-56.

¹³² CARLI, Ana Alice de. A política nacional das águas e seus instrumentos em prol do potencial hídrico brasileiro: uma reflexão. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, jul./dez. 2015, p. 188. Disponível em: <<file:///C:/Users/Vaio/Downloads/direitoeconomico-15936.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

¹³³ EFING, Antônio Carlos; RESENDE, Augusto César L. Educação para o consumo consciente: um dever do Estado. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, ano 2015, n. 269, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/default.aspx>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

1.2.3 A importância da competitividade do agronegócio para o desenvolvimento brasileiro

Em 2013, o Produto Interno Bruto do Brasil alcançou o valor de R\$ 5,158 trilhões, com um aumento de 2,7% em relação ao ano anterior.¹³⁴ A economia brasileira vivia um bom momento, e o setor do agronegócio contribuiu para isso, alcançando o maior PIB da história, atingindo a marca de R\$ 1,09 trilhão.¹³⁵ No ano seguinte, a economia brasileira apresentou uma grande queda no rendimento, o PIB que vinha apresentando bons níveis de crescimento ano após ano desde 2009, apresentou sinais de recessão técnica e viu a economia crescer apenas 0,1% durante o ano, totalizando R\$ 5,52 trilhões.¹³⁶ Na contramão da economia brasileira, o agronegócio seguiu crescendo e ultrapassou a marca de R\$ 1,1 trilhão, o que corresponde à 23% do PIB nacional em 2014.¹³⁷ Afundada na crise, a economia brasileira vem encontrando dificuldades para se recuperar. As previsões para os próximos anos são pessimistas e espera-se que o Brasil enfrente recessão de aproximadamente 3% em 2015 e de 1,4% em 2016, quando o PIB brasileiro deverá valer apenas R\$ 5,277 trilhões.¹³⁸ Contudo, a crise econômica brasileira seria ainda pior não fosse pelo agronegócio. O setor é o único da economia que continua a crescer. No primeiro trimestre de 2015, o agronegócio cresceu 4,7%, enquanto a indústria e os serviços encolheram 0,3% e 0,7%, respectivamente, comparado com o mesmo período no ano anterior.¹³⁹

Os efeitos adversos de uma crise econômica, como a redução da demanda, a inflação ou deflação, a contração do crédito, quebras em massa, desemprego, etc., têm um impacto direto na política econômica de desenvolvimento do Estado. Outrossim,

¹³⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2014, PIB varia 0,1% e totaliza R\$ 5,52 trilhões.** Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=2857&busca=1&t=2014-pib-varia-0-1-totaliza-r-5-52-trilhoes>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

¹³⁵ ZAIA, Cristiano. PIB do agronegócio vai crescer 3,8% em 2014, projeta CNA. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/3809734/pib-do-agronegocio-vai-crescer-38-em-2014-projeta-cna>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

¹³⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2014, PIB...** Op. cit.

¹³⁷ BRASIL. Presidência da República. **Responsável por 23% do PIB...** Op. cit.

¹³⁸ GERBELLI, Luiz Guilherme. PIB só volta ao nível de 2013 no fim de 2019. **Estadão**, São Paulo, 28 out. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-so-volta-ao-nivel-de-2013-no-fim-de-2019,10000000776>>. Acesso em 9 nov. 2015.

¹³⁹ NOGUEIRA, Luís Artur. O Brasil que espanta a crise. **Isto é Dinheiro**, São Paulo, 05 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20150605/brasil-que-espanta-crise/267653.shtml>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

uma crise econômica pode desencadear uma crise também social, pois a interrupção do processo de acumulação capitalista, mesmo que momentânea pode exacerbar conflitos sociais.¹⁴⁰ As consequências de uma crise econômica são sentidas em todas as esferas, especialmente pelas classes mais baixas. A arrecadação do Estado cai em decorrência da diminuição da economia, via de consequência, as políticas estatais ficam fragilizadas e programas sociais costumam estar entre os primeiros a sofrerem cortes de orçamento. Soma-se a isso o aumento na taxa de desemprego e a inflação do preço das mercadorias que é peculiar às crises econômicas brasileiras, e o resultado será a queda na qualidade de vida da população, com provável privação de direitos fundamentais básicos como alimentação e saúde nas camadas desfavorecidas.

Ademais, diante da crise econômica, o Estado, pressionado pela população, pode acabar adotando políticas imediatistas para aliviar os efeitos da crise econômica, e se afastar da diretriz de desenvolvimento instituída pela Constituição. Como exemplo, basta pensar na proteção ambiental que antagoniza o capitalismo. Não é errado afirmar que a concretização do direito ao meio ambiente depende de uma limitação à exploração econômica, sobretudo de atividades potencialmente poluidoras. Nesse caso, como a crise financeira dificulta a geração de riquezas, a flexibilização da proteção ambiental pode parecer uma saída tentadora para reverter o cenário econômico. Quando a melhora da economia é resultado do sacrifício de direitos sociais e difusos, fica evidente que o crescimento econômico não é acompanhado do desenvolvimento, posto que não há qualquer sustentabilidade. A crise econômica instiga a população a reclamar por soluções imediatas que a eliminem ou que pelo menos aliviem seus sintomas, o que distancia o governante do caminho do desenvolvimento, vez que este precisa de planejamento e de tempo para se concretizar.

Diante desse cenário, um setor que continua crescendo durante a crise econômica tem uma relevância especial. Há anos o agronegócio mantém a balança comercial brasileira favorável. Em 2014, por exemplo, o saldo do agronegócio no comércio internacional foi de US\$ 80 bilhões.¹⁴¹ Na avaliação do ex-Ministro da Agricultura Roberto Rodrigues, o setor saiu fortalecido após dois choques gigantescos

¹⁴⁰ MORAES, Ricardo Quartim de. Crise econômica, Estado e Constituição. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, set. 2013/fev. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=106620>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

¹⁴¹ NOGUEIRA, Luís Artur. O Brasil que espanta a crise. Op. cit.

provocados pelo Plano Collor em 1990 e pelo Plano Real em 1994, de forma que os agentes que sobreviveram foram obrigados a buscar novas tecnologias e melhoras na gestão.¹⁴² Principalmente “dentro da porteira”, isto é, na produção agropecuária propriamente dita, desde o preparo da terra até a colheita do produto, o Brasil hoje conta com tecnologias de ponta, que proporcionam uma excelente produtividade à agropecuária brasileira. A competitividade que o agronegócio brasileiro apresenta no mercado mundial permite que o setor contribua para o desenvolvimento brasileiro de forma direta (como visto anteriormente) e também de forma indireta, ao evitar o aprofundamento da crise econômica e aliviar seus efeitos. No entanto, o agronegócio brasileiro enfrenta diversos gargalos estruturais que, embora não sejam capazes frustrar os resultados do setor, reduzem, e muito, a sua competitividade.

Competitividade, ou melhor, vantagens competitivas, são as vantagens duradouras de uma localidade que resultem de um ambiente em que as empresas sejam capazes de operar de forma produtiva e de inovar, aprimorando suas formas de competição para aumentar a produtividade. Diferenciam-se das vantagens comparativas, que são um conjunto de fatores, tal como mão de obra, matéria prima, geografia, clima, etc., presentes em uma região, que a distinga em comparação a outras regiões. As vantagens comparativas já foram consideradas a base das vantagens competitivas, mas com a globalização, que permite às empresas adquirirem insumos e até mesmo terceirar sua produção para qualquer parte do mundo, as vantagens comparativas perderam parte de sua importância na competitividade.¹⁴³

Em estudo específico sobre o tema, Francisco Gomes conclui que foi devido às vantagens comparativas que o Brasil se tornou um grande fornecedor de produtos agrícolas e pecuários no mercado mundial. De acordo com o autor, isso fica evidente em função dos bons resultados obtidos pelo agronegócio brasileiro, mesmo com o grande número de gargalos enfrentados pelo setor. O autor destaca nove principais gargalos que atrapalham a competitividade do agronegócio brasileiro. São eles: a infraestrutura logística deficiente; a ausência de um programa eficiente de seguro rural; a política

¹⁴² NOGUEIRA, Luís Artur. O Brasil que espanta a crise. Op. cit.

¹⁴³ GOMES, Francisco Regis Abreu. Alguns gargalos que reduzem a lucratividade do agronegócio brasileiro: sobre o enfoque da vantagem competitiva. In: SIMPÓSIO ACADÊMICO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 6, 2010, Viçosa. **Anais...** Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2010. Disponível em: <<http://www.saepro.ufv.br/wp-content/uploads/2010.8.pdf>>. Acesso em. 9 nov. 2015.

insatisfatória de crédito de rural; a necessidade de maior integração do Brasil com países pertencentes a blocos econômicos para fortalecimento das negociações internacionais; a valorização do real frente ao dólar; a dependência de fertilizantes estrangeiros; a alta carga tributária brasileira em comparação com os países concorrentes; o protecionismo agrícola desempenhado por outras nações por intermédio de subsídios à produção e apoio à exportação.¹⁴⁴

Os muitos gargalos citados acima mostram o quanto o agronegócio brasileiro pode (e deve) evoluir para se manter competitivo no mercado internacional e, principalmente, para melhorar os resultados obtidos até então. É verdade que são muitos os problemas a serem solucionados, mas alguns parecem ser mais impactantes que outros. Em pesquisa realizada pela revista Exame junto a executivos de 121 das maiores empresas do agronegócio, verificou-se que os maiores entraves para o desenvolvimento do setor são a deficiência na infraestrutura e elevada carga tributária. Os entrevistados ainda afirmaram que a solução destes problemas depende principalmente do governo e que o maior desafio do setor é reduzir o custo Brasil e aumentar a produtividade.¹⁴⁵ Com efeito, a infraestrutura deficiente existente hoje no Brasil e a tributação elevada, são problemas comuns a todas (ou quase) as atividades econômicas brasileiras. O agronegócio não foge à regra e, para se manter competitivo, precisa da atuação positiva do Estado na eliminação desses gargalos. Por sua vez, o Estado não pode se omitir, pois isso seria contribuir para o fracasso do agronegócio, e iria na contramão do que se espera do Estado no papel de promotor do desenvolvimento.

¹⁴⁴ GOMES, Francisco Regis Abreu. Alguns gargalos que reduzem... Op. cit.

¹⁴⁵ YOSHIDA, Ernesto. Como superar os maiores desafios... Op. cit.

CAPÍTULO 2 – A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA VOLTADA AO AGRONEGÓCIO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

2.1 O CENÁRIO DA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

2.1.1 A dependência do setor rodoviário no transporte de cargas

Um dos complicadores do agronegócio brasileiro é a distância entre os centros agrícolas e os portos, o que faz do transporte um componente importante de custos.¹⁴⁶ Por si só, a distância não deveria representar um problema tão grave, já que, de certo modo, é apenas uma consequência da grande extensão territorial do Brasil, que também se traduz em uma vantagem para o agronegócio nacional. Na realidade, o que torna a distância um fator crítico é a escolha da rodovia como meio principal para percorrê-la, respondendo por 60% do total de cargas transportado no país nos anos 1990 e 2000.¹⁴⁷ Com efeito, Silvia Marino afirma que só um louco olharia para o mapa brasileiro e indicaria o modal rodoviário para o escoamento da produção agrícola.¹⁴⁸ E a autora tem razão. Ao comparar a participação do modal rodoviário brasileiro no transporte de cargas com outros países de dimensão continental, nota-se que o Brasil faz o caminho contrário de países como Estados Unidos, Austrália e China, onde as rodovias respondem respectivamente por 26%, 24% e 8%, do total de cargas transportado naquelas nações.¹⁴⁹

O transporte rodoviário é notoriamente mais caro do que os transportes ferroviário e hidroviário. Em estudo específico, Adriano Branco reuniu algumas pesquisas que buscaram estabelecer a relação entre os custos referentes a cada um destes modais. O autor explica que, até alguns anos atrás se admitia na Europa a relação

¹⁴⁶ MARINO, Silvia. O grande vilão. **Revista Tecnológica**, São Paulo, v. 20, n. 33, p. 56-64, jun. 2014, p. 58.

¹⁴⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Brasília: Ipea, 2010, p. 401. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_InfraestruturaSocial_voll.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

¹⁴⁸ MARINO, Silvia. O grande vilão. Op. cit., p. 58.

¹⁴⁹ BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi. **Quantificação dos impactos econômicos e ambientais decorrentes do estado de conservação das rodovias brasileiras**. 2013. 164 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2013.

“1 : 2 : 3”, indicando que o custo do transporte hidroviário é metade do encontrado no ferroviário e um terço do custo presente no transporte rodoviário. Atualmente, a relação de custos adotada naquele continente também leva em conta as externalidades negativas do sistema rodoviário (acidentes, consumo elevado de energia, poluição ambiental, etc.), o que resulta na proporção “1 : 2 : 5”, para os custos dos modais hidroviário, ferroviário e rodoviário, respectivamente. O autor aponta que as pesquisas realizadas no Brasil pela Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo e Transpetro, indicaram a relação de “1 : 1,7 : 3” e “1 : 1,8 : 3,6”, respectivamente, concluindo ser o transporte hidroviário o mais barato, seguido pelo ferroviário e rodoviário.¹⁵⁰ Pelos valores acima, e tomando por base pesquisa realizada em 2007 que apontou a participação de 60% do transporte rodoviário e de 14% do transporte hidroviário no transporte de cargas no Brasil, Adriano Branco menciona que um projeto para crescimento do modal hidroviário para 30%, implicando na redução do modal rodoviário para 44% do transporte de cargas, representaria uma economia anual de US\$ 4,5 bilhões, levando o autor a concluir que o projeto se pagaria em apenas 25 meses.¹⁵¹

Foi com a instituição do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) em 1945 (Decreto Lei 8.643) que teve início um verdadeiro planejamento e financiamento da infraestrutura de rodovias no Brasil. O FRN era financiado pelo imposto único federal sobre combustíveis e lubrificantes líquidos minerais e os recursos eram repartidos entre a União e os estados. O modelo adotado pelo Brasil foi responsável por um expressivo incremento do setor rodoviário, até que os recursos do FRN foram redirecionados ao Fundo Nacional do Desenvolvimento (FND) em função da crise do petróleo da década de 1970. Em 1983, o FRN foi extinto e o setor rodoviário sofreu verdadeiro desmonte.¹⁵² A queda no repasse de recursos federais para investimento em infraestrutura rodoviária ao longo das quatro últimas décadas levou o Governo Federal, notadamente a partir da segunda metade da década de 1990, a buscar o setor privado

¹⁵⁰ BRANCO, Adriano M. **A agenda brasileira de transporte numa perspectiva intermodal.** Infraestrutura e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 47-48.

¹⁵¹ É importante observar que o estudo foi publicado pelo autor em 2011, de forma que os valores mencionados consideram a cotação do dólar a aproximadamente R\$, 1,70. Com o aumento do valor do dólar em comparação ao real, espera-se que o valor economizado alcance o valor do projeto num intervalo de tempo ainda menor. BRANCO, Adriano M. **A agenda brasileira...** Op. cit., p. 49.

¹⁵² SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano. O federalismo e o financiamento de infra-estrutura. A experiência do setor de infra-estrutura de transporte rodoviário. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 49, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDIexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=54115&idPublicacao=16>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

para investimento na recuperação, ampliação e melhoria das rodovias por intermédio do Programa de Concessão de Rodovias Federais. A concessão é feita por licitação e as empresas concessionárias tem como contrapartida a exploração dos pedágios nas rodovias.¹⁵³ Não é toda a malha rodoviária que está por conta do setor privado e, para as rodovias que ainda estão sob os cuidados do Poder Público, Lucas Sant'anna lembra que pela Lei n. 10.336/01 instituiu-se a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, que incide sobre importação e a comercialização de combustíveis (petróleo, gás natural, etanol) e derivados, cujos recursos são destinados, entre outros fins, ao financiamento de programas de infraestrutura de transporte.¹⁵⁴

Ocorre que a situação das rodovias brasileiras está longe de ser a ideal. A Pesquisa de Rodovias realizada pela Confederação Nacional dos Transportes em 2010, revela que dos 90.945 km de rodovias do país, apenas 41,20% são classificadas como boas ou ótimas, no que diz respeito à sinalização adequada, pavimentação de boa qualidade e geometria da via compatível ao transporte de passageiros e de carga.¹⁵⁵ Contribuem para esse cenário a má qualidade do asfalto, as falhas de construção, a falta de conservação e o excesso de peso dos caminhões. A principal consequência, além, é claro, da falta de segurança para os condutores, é o aumento no custo operacional dos caminhões. O excesso de buracos presente nas rodovias provoca um maior desgaste do veículo (peças, pneus, lubrificação etc.) e leva à diminuição da velocidade média, reduzindo, também, o número de viagens possíveis por dia, aumentando o custo por viagem.¹⁵⁶

Dessa forma, a dependência de rodovias no setor agrícola, que se dá tanto para o recebimento dos insumos quanto para o escoamento da produção para os mercados interno e externo, reflete na renda dos produtores rurais, na lucratividade das suas exportações, que têm seus preços determinados pelo mercado internacional, independente de custos de produção e de transporte, e nos índices de inflação, nos quais

¹⁵³ HIJJAR, Maria Fernanda; LOBO, Alexandre. Cenário da infraestrutura rodoviária no Brasil. **Revista Tecnológica**, São Paulo, v. 17, n. 190, p. 94-100, set. 2011, p. 95.

¹⁵⁴ SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano. O federalismo e o financiamento... Op. cit.

¹⁵⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (BRASIL). **Pesquisa CNT de rodovias 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.sistemacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2010/arquivos/pdf/principais_dados.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

¹⁵⁶ HIJJAR, Maria Fernanda; LOBO, Alexandre. Cenário da infraestrutura... Op. cit., p. 94-95.

o item alimentação tem grande impacto.¹⁵⁷ Não obstante a desvantagem econômica, a precariedade da infraestrutura rodoviária brasileira também tem impacto negativo no meio ambiente, em função das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e de poluentes na atmosfera. Isso porque, uma maior qualidade do pavimento rodoviário leva a uma menor variação de velocidade e à redução do tempo de viagem, diminuindo o nível de emissão de GEE. A urgência da redução na emissão de poluentes é ainda maior na medida em que o setor de transportes é apontado como o terceiro maior poluidor no Brasil e no mundo, atrás apenas da Mudança no Uso da Terra e das Indústrias, sendo que, no Brasil, o setor rodoviário é responsável por 88,6% dos gases lançados pela atividade de transportes na atmosfera.¹⁵⁸

Nesse cenário, o mais lógico para o agronegócio seria utilizar as ferrovias para o transporte de cargas. No entanto, o modal ferroviário brasileiro é carente de infraestrutura. Novamente comparando com países de extensão territorial similar, como Estados Unidos e Índia, o Brasil apresenta significativa desvantagem em termos de extensão de ferrovias. De acordo com Paulo Roberto Bertaglia, “tomando-se por base a extensão das ferrovias dividida pela área dos respectivos países, obtém-se um importante fator que invariavelmente demonstra o grau de investimento em ferrovias. O fator 0.003 para o Brasil contra 0.023 dos Estados Unidos ou 0.019 da Índia mostra uma distância bastante grande”.¹⁵⁹ Além de escassas, as ferrovias são ocupadas por outras *commodities* (principalmente o minério), ou pelos grandes *players*, que embarcam volumes altíssimos e, por isso, conseguem o espaço que resta nas ferrovias.¹⁶⁰ Como explica Leonardo Ribeiro, no início da década de 1990 foram realizadas licitações para conceder a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas, permitindo-se que o concessionário também fosse usuário e proprietário da carga a ser transportada. Na ocasião, grandes empresas do agronegócio, e principalmente mineradoras, buscaram

¹⁵⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica...** Op. cit., loc. cit., p. 401.

¹⁵⁸ HIJJAR, Maria Fernanda; LOBO, Alexandre. Cenário da infraestrutura... Op. cit., p. 95-96.

¹⁵⁹ BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. 2. ed., atual e rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 300.

¹⁶⁰ MARINO, Silvia. O grande vilão. Op. cit., p. 58.

o certame licitatório para viabilizar sua atividade através da redução de custos logísticos.¹⁶¹

Fernando Ripoll conduziu em 2010 uma dissertação de mestrado que procurou analisar os custos logísticos da soja em grão do estado de Mato Grosso até os portos de exportação. Analisando diversos roteiros e modais de transporte, o autor concluiu que o transporte desta *commodity* deve ser realizado predominantemente através dos modais hidroviários e ferroviários, utilizando o modal rodoviário apenas para a interligação entre as regiões produtoras e a hidrovia ou ferrovia. Com efeito, o autor notou que o transporte hidroviário, além de ser o transporte menos poluente, também apresenta um custo 61% inferior ao rodoviário e 37% inferior ao ferroviário. O trabalho desenvolvido se baseou no projeto da hidrovia Teles Pires – Tapajós, com 1.576 km navegáveis de extensão, que, ressalte-se, ainda não foi implementada.¹⁶²

Na realidade, o transporte pelo modal hidroviário também não está à disposição do produtor rural. Luís Bravin observa que o Brasil é um país de vasto potencial hidroviário, cuja extensão navegável em condições naturais é estimada em 35 mil quilômetros. O país possui três grandes bacias hidrográficas, a bacia amazônica, a bacia do São Francisco e a bacia do Prata. No entanto, a navegação no interior do país ainda é modesta, atingindo um nível de importância regional somente na bacia do rio Paraguai e na bacia Amazônica. Na opinião do autor, apesar do potencial, o Brasil está desenvolvendo suas hidrovias mais tarde que a Europa e os Estados Unidos que já utilizam todo o potencial de suas hidrovias para o transporte de cargas,¹⁶³ reduzindo custos e externalidades ambientais. Desde o Plano Brasil em Ação de Fernando Henrique Cardoso, vários projetos de hidrovia estão na agenda governamental, mas entraves burocráticos e ambientais impedem o desenvolvimento da malha hidroviária brasileira.¹⁶⁴

¹⁶¹ RIBEIRO, Leonardo Coelho. Reformando marcos regulatórios de infraestrutura: primeiras notas ao caso das ferrovias. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 77-110, jan./mar. 2014.

¹⁶² RIPOLL, Fernando Gastal. **Proposta de uma análise logística no agronegócio como fator competitivo para a distribuição e comercialização da soja em grão no Estado de Mato Grosso**. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010, passim.

¹⁶³ BRAVIN, Luís Fernando Nicolosi. **Logística e transporte na hidrovia tietê-paraná: custos e análise ambiental**. 2005. 94 f. Tese (Doutorado em Agronomia) – Faculdade de Ciências Agrônomicas da UNESP, Botucatu, 2005, p. 33.

¹⁶⁴ MARINO, Silvia. O grande vilão. Op. cit., p. 59.

Para maximizar a competitividade, reduzindo custos e aumentando a velocidade de entrega, é fundamental a utilização do transporte multimodal ou o intermodal. Tanto o transporte multimodal quanto o intermodal se utilizam de mais de um meio de transporte para fazer a entrega, a diferença entre os dois é que no multimodal, o transporte é realizado por apenas uma empresa, enquanto no intermodal, pelo menos duas empresas colaboram para a entrega da carga no lugar determinado. Paulo Bertaglia afirma que o transporte multimodal e intermodal são facilitadores do processo de exportação e importação, permitindo que seja utilizado o melhor que cada modal tem a oferecer. Destaca o autor que “o grande objetivo da combinação das modalidades é a busca da otimização dos recursos de transporte nas suas diferentes fases – não apenas físicas, mas também de planejamento e operação”.¹⁶⁵

A falta de infraestrutura logística limita a competitividade do agronegócio nacional. A falta de ferrovias e hidrovias fazem do transporte um componente mais caro do que deveria ser, e dificulta o planejamento estratégico logístico dos agentes do setor. A utilização do transporte intermodal ou multimodal, importante ferramenta para redução de custos, quando não impossibilitada, é bastante limitada em função da disparidade entre a malha rodoviária nacional e as malhas ferroviárias e hidroviárias. As consequências negativas atingem primordialmente os produtores rurais e as empresas de menor escala, que são preteridos no transporte ferroviário e têm menor poder de barganha na negociação de fretes no transporte rodoviário.

A regulação do transporte no Brasil é realizada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ambas criadas pela Lei n. 10.233/2001. São atribuições da ANTAQ: regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária exercida por terceiros. Por sua vez, a ANTT destina-se à celebração de contratos de concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura, dentre outras competências.¹⁶⁶ Segundo Sérgio Guerra, a criação das agências reguladoras representa a cessão pelo Poder executivo do controle e do poder decisório para obter credibilidade

¹⁶⁵ BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento...** Op. cit., p. 301.

¹⁶⁶ GUERRA, Evandro Martins; MONTEIRO, Suzana Rodrigues. Agências reguladoras e poder normativo. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 7, n. 80, out. 2007. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47768>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

e estabilidade. Para o autor, “é justo sustentar que somente com a criação de Agências Reguladoras, com relativo grau de independência e autonomia, com corpo técnico com comprovada capacidade e experiência no setor regulado, se pode propiciar um ambiente de segurança e, notadamente, atratividade dos investidores nacionais e estrangeiros”.¹⁶⁷

Seja como for, o transporte de cargas brasileiro reclama uma revisão imediata do plano estatal de investimento em infraestrutura, seguindo o exemplo de outros países de grande extensão territorial, que se utilizam dos meios ferroviários e hidroviários para o transporte de cargas, modais expressivamente mais baratos e menos poluentes do que o rodoviário. Não bastasse isso, até mesmo o modal rodoviário precisa ser otimizado, com a melhora da qualidade das rodovias, que também proporcionará benefícios financeiros e ambientais, além, é claro, da segurança aos usuários das rodovias.

2.1.2 A insuficiência de armazéns e as consequências para a formação de estoques reguladores

Para reduzir os prejuízos decorrentes da infraestrutura deficiente nos transportes, uma boa alternativa, especialmente para o produtor rural, seria o uso de armazéns para estoque da produção. Dessa forma, sem a pressa para negociar a safra, o produtor rural teria a possibilidade de esperar por melhores preços para o transporte da mercadoria. No entanto, a situação da infraestrutura de armazenagem brasileira também não é animadora. Renato Casali Pavan observa que existe um relevante déficit na armazenagem agrícola, sendo que, muitas vezes, esse déficit é calculado de forma irregular. O autor demonstra o raciocínio tomando como base o ano de 2013, onde a oferta instalada para armazenagem de grãos era de 142,6 milhões de toneladas, enquanto a demanda, isto é, o volume total da safra de grãos 2013/2014 foi de 186,1 toneladas. O déficit seria, aparentemente, de 43,5 milhões de toneladas. Contudo, o cálculo é equivocado por dois motivos. Primeiramente, porque o cálculo da necessidade global de armazéns recomendado pela Organização das Nações Unidas para

¹⁶⁷ GUERRA, Sérgio. Controle das Agências Reguladoras por meio de supervisão ministerial. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 205-221, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDIexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=30047&idPublicacao=8>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

Alimentação e Agricultura é de 1,27 vezes a produção anual de grãos. Dessa forma, o país necessitaria de armazéns para 236,4 milhões de toneladas, e o déficit total ficaria em torno de 95,0 milhões de toneladas.¹⁶⁸ O segundo equívoco apontado pelo autor refere-se à divisão da armazenagem por níveis. Renato Pavan ressalta que a visão sistêmica da armazenagem permite que, além de regular o fluxo de transporte dos produtos, ela também possibilite evitar perdas e favorecer a comercialização. Por isso, é necessário separar a armazenagem instalada pelo nível que ela ocupa no sistema de logística: propriedade, coletora, reguladora e terminal. Igualmente, o déficit deve ser calculado em função da localização, utilização e do nível da armazenagem.¹⁶⁹

Um fator que evidencia a precária infraestrutura de armazenagem é a defasagem brasileira em silagem doméstica. O país possui apenas 14% de silos em propriedades, contra mais de 60% nos Estados Unidos. Nesse cenário, a principal vantagem para o produtor rural americano é poder armazenar sua safra e acompanhar o mercado, até que se interesse pelo preço ofertado. Embora o comum seja entre um e dois anos, nas condições ideais, com ventilação e temperatura controladas, a armazenagem pode ser feita por até cinco anos.¹⁷⁰ A guarda de estoques gerados pelo desbalanceamento entre oferta e demanda é, provavelmente, a utilidade mais óbvia da armazenagem. Armazéns providenciam proteção para as mercadorias, além de longa lista de serviços associados, como manutenção de registros, rotação de estoques e reparos”.¹⁷¹

A formação de estoques está relacionada à existência de desequilíbrio entre a oferta e a demanda. Quando a oferta é maior do que a demanda, o estoque aumenta, quando o ritmo de demanda é superior ao fornecimento, o estoque diminui, podendo haver falta do produto.¹⁷² Ronald Ballou observa que se a taxa de demanda fosse igual à de oferta, não haveria necessidade de formação de estoques. De acordo com o autor,

¹⁶⁸ A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura recomenda uma capacidade de armazenagem de 1,27 vezes a sua produção de grãos. Por sua vez, os Estados Unidos da América sugerem que o índice seja de 2,5 vezes a produção. De qualquer forma, o Brasil está abaixo das duas, com um índice de armazenagem de 0,8. PAVAN, Renato Casali. O grande vilão. **Revista Tecnológica**, São Paulo, v. 20, n. 33, p. 56-64, jun. 2014. Entrevista concedida a Silvia Marino.

¹⁶⁹ PAVAN, Renato Casali. O elo perdido do agronegócio. **Agroanalysis**, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.agroanalysis.com.br/3/2014/gestao/armazenagem-o-elo-perdido-do-agronegocio>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁷⁰ PAVAN, Renato Casali. O grande vilão. Op. cit.

¹⁷¹ BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. São Paulo: Atlas, 2015, p. 158.

¹⁷² BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento**... Op. cit., p. 336.

essa simples constatação já confirma a obrigatoriedade de existência de estoques para alguns segmentos do mercado. Isso porque, atividades com produção marcada pela sazonalidade e demanda razoavelmente constante precisam coordenar seu suprimento com a demanda pelo produto.¹⁷³

É o que ocorre com grande parcela do complexo do agronegócio. A existência de uma rede armazenadora é de fundamental importância não só para o escoamento das safras de grãos, mas também para a realização de políticas cerealíferas e de expansão da produção agrícola. A formação de estoques reguladores, caso tenham capacidade estática suficiente, tem o condão de evitar a flutuação dos preços decorrente do descompasso entre a sazonalidade da produção de grãos e a ininterruptividade do consumo. Assim, para evitar a flutuação de preços é necessária a constituição de estoques de longo prazo, com capacidade estática adequada, possibilitando a equalização da oferta com a demanda e mantendo, assim, os preços equilibrados.¹⁷⁴

De acordo com Renato Pavan, a deficiência de armazenagem em nível de propriedade tem como consequências negativas três enormes perdas: na colheita, no pós-colheita e no transporte de grãos para exportação. Em relação às perdas na colheita, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) recomenda que o grão tenha entre 15% e 18% de umidade. Ocorre que, quando a propriedade rural não dispõe de armazém próprio, o grão é colhido com umidade menor com o intuito de retardar o processo de fermentação. Essa diferença de umidade resulta numa perda de 5%, o que, de acordo com Pavan, pode representar uma perda de até R\$ 6,5 bilhões/ano, se considerado o preço médio da tonelada de grãos em torno de R\$ 700,00. No pós-colheita, novamente considerando a ausência de armazéns na propriedade, o produto deve ser transportado por caminhão para armazéns coletores, sofrendo com a péssima qualidade das estradas e com os preços de frete inflacionados no período da safra. Além do mais, como o grão está úmido, o tempo gasto para o transporte, somado às filas para descarregamento nos armazéns coletores, faz com que o grão fermente e perca qualidade, resultando em perda de preço de aproximadamente 5%, gerando novo prejuízo estimado na ordem de R\$ 6,5 bilhões. A última grande perda está no transporte

¹⁷³ BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial...** Op. cit., p. 155.

¹⁷⁴ FREDERICO, Samuel. **O novo tempo do cerrado: expansão dos *fronts* agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos.** 2008. 273 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-20032009-163452/pt-br.php>>. Acesso em: 14 de nov. 2014.

dos grãos para exportação. Renato Pavan salienta que “o enorme congestionamento das infraestruturas de transporte por ocasião da movimentação da safra é consequência da inadequação do sistema de armazenagem”. O autor ainda menciona pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC), que concluiu que as perdas no transporte para exportação ficariam na casa de R\$ 8 bilhões.¹⁷⁵

Acontece que, no Brasil, além de não haver capacidade suficiente para estocagem da produção, ainda há o problema dos armazéns mal localizados e obsoletos, o que agrava a situação nas principais regiões produtoras de grãos.¹⁷⁶ Um trabalho realizado em 2006 por Humberto Pazzini e Antonio Carlos Miranda notou que há uma excessiva concentração de unidades armazenadoras em regiões que já não tem mais tanto destaque na produção brasileira de grãos. A explicação para a má distribuição, segundo os autores, é histórica. O centro-oeste, que é comumente chamado de nova fronteira agrícola, ultrapassou a região sul e é atualmente a região com a maior produção de grãos. No entanto, a produção mudou de localidade com maior velocidade do que os investimentos em infraestrutura.¹⁷⁷

A análise da armazenagem a partir de números totais se mostra reducionista e ineficiente. É preciso analisar a logística de armazenagem como um todo, a partir de uma visão sistêmica. Com esse enfoque, Renato Pavan divide a infraestrutura brasileira de armazenagem em quatro níveis. O primeiro nível da armazenagem está na propriedade. Os armazéns dentro da propriedade podem evitar a perda de 5% na colheita, além de regular a movimentação da safra, diminuir a pressão e o custo do frete, garantir a qualidade do produto e aumentar o poder de comercialização, ao possibilitar a armazenagem de uma safra para outra à espera do melhor preço no mercado. Pavan observa que, mesmo quando o produtor está vinculado à cooperativa, a construção de armazéns na propriedade pode se tornar valiosa, vez que o produtor poderá se tornar um coletor, recebendo o valor da armazenagem. No segundo nível, está a armazenagem coletora, que recebe e padroniza os grãos, em termos de limpeza, secagem, fumigação e

¹⁷⁵ PAVAN, Renato Casali. O elo perdido do agronegócio. Op. cit.

¹⁷⁶ MARINO, Silvia. O grande vilão. Op. cit., p. 61.

¹⁷⁷ PAZZINI, Humberto Santiago; MIRANDA, Antonio Carlos. Análise do déficit de armazenagem na região sudeste. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/144692/2/127.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

controle de qualidade.¹⁷⁸ De acordo com Pavan, “a sua operação é feita pelas indústrias, tradings, cooperativas, armazéns gerais e cerealistas, sempre com foco na estocagem do produto comercializado ou na disposição para a comercialização”. No terceiro nível, o autor cita a armazenagem reguladora, que tem o papel de regular o abastecimento. A função é primordialmente desempenhada pelo Estado, através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O autor destaca que esse nível apresenta um falso superávit, pois quando excluídas as unidades não utilizadas e as mal localizadas, a armazenagem reguladora brasileira apresenta um déficit próximo a um milhão de toneladas. O quarto e último nível é o da armazenagem terminal, que Renato Pavan divide em duas partes, armazenagem interior que “recebe e transfere os produtos da sua origem para o mercado interno e para a exportação” e armazenagem portuária que “recebe o produto da rodovia, ferrovia e hidrovía para a exportação ou mercado interno (cabotagem)”.¹⁷⁹

Para tentar diminuir o déficit de armazenagem, o Governo Federal lançou em 2013 o Programa de Construção e Ampliação de Armazéns, cujo objetivo é fornecer crédito a baixo custo para investimentos em armazenagem e tendo como destinatários produtores rurais pessoas físicas ou jurídicas e cooperativas agropecuárias. O programa é desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e integra o Plano Agrícola e Pecuário, sendo liberados R\$ 5 bilhões para tal linha de crédito. Naquele ano, estabeleceu-se a taxa de juros na razão de 3,5% ao ano e prazo de 15 anos para pagamento, incluídos três anos de carência. Atualmente, a taxa anual de juros é de 7,5% e o prazo para pagamento permanece o mesmo. Ainda vale mencionar que, para a safra de 2015/2016, os recursos liberados para a construção de armazéns caíram para 2 bilhões.¹⁸⁰ O programa encontra dificuldade para cumprir com seus objetivos. Desde o início, o programa enfrentou obstáculos como a falta de cultura de armazenagem no Brasil e a resistência dos produtores em investir nessa frente, chegando a sobrar crédito para essa linha de investimento. Também foi alvo de reclamação o prazo para pagamento, que deveria ser maior em função do elevado

¹⁷⁸ Neste caso, a fumigação diz respeito ao controle de pragas (insetos em todos os estágios de desenvolvimento) com o uso de substâncias químicas no estado gasoso.

¹⁷⁹ PAVAN, Renato Casali. O elo perdido do agronegócio. Op. cit.

¹⁸⁰ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa para construção e ampliação de armazéns**. 2015. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/pca.html>. Acesso em: 15 nov. 2015.

investimento,¹⁸¹ e, mais recentemente, o elevado aumento na taxa de juros desestimulou a aderência ao programa e, por consequência, o investimento em armazenagem. Ainda assim, o programa colheu alguns resultados positivos. O Paraná, por exemplo, teve sua capacidade de armazenagem aumentada em 10% entre 2013 e 2015.¹⁸²

Apesar disso, as consequências das falhas de infraestrutura de armazenagem no Brasil ainda são sentidas por toda a cadeia do agronegócio. Embora o enfoque acima se refira primordialmente à produção de grãos, é certo que todos os demais elos do complexo agroindustrial são afetados pelas falhas apontadas. A existência de uma infraestrutura de armazenagem suficiente e eficiente minimizará até mesmo as deficiências no setor de transportes. Portanto, as perdas com a deficiência na armazenagem reduzem a competitividade do agronegócio brasileiro, diminuindo, por consequência, a rentabilidade do setor.

2.1.3 A precariedade na infraestrutura portuária e os problemas para o comércio internacional

Apesar do ritmo lento que acompanhou a economia brasileira, a movimentação total de cargas nas instalações portuárias brasileiras no ano de 2013 foi de 931 milhões de toneladas, um aumento de quase 3% em relação ao ano anterior.¹⁸³ O setor portuário é responsável por 90% das exportações brasileiras, mas, ainda assim, pode-se dizer que o potencial aquaviário do Brasil é mal explorado. A deficiência de infraestrutura dos portos compromete o potencial do setor e representa um entrave ao crescimento do comércio internacional e ao transporte de cabotagem.¹⁸⁴ Isto é, como observa Eduardo Souza “não obstante a importância social e econômica que o reveste,

¹⁸¹ FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Sobra crédito para construção de armazéns**. 26 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/sobra-credito-para-construcao-de-armazens.html>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

¹⁸² FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Produção agrícola é 34% maior que a capacidade de armazenagem, diz Cohab**. 1 set. 2015. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/producao-agricola-e-34-maior-que-capacidade-de-armazenagem-diz-conab.html>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

¹⁸³ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (BRASIL). **Boletim anual de movimentação de cargas: análise da movimentação de cargas nos portos organizadores e terminais de uso privado**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/Anuarios/Anuario2013/Tabelas/AnaliseMovimentacaoPortuaria.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

¹⁸⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica...** Op. cit.

nem por isso o setor portuário conseguiu ver superadas as deficiências que afetam o seu desempenho, desde problemas históricos, inerentes ao próprio processo de desenvolvimento nacional, até modernos empecilhos, decorrentes do cada vez mais dinâmico processo de inovação tecnológica”.¹⁸⁵

Os entraves no setor são diversos, a começar pela infraestrutura portuária que enfrenta problemas operacionais e administrativos que comprometem seriamente a qualidade do serviço prestado.¹⁸⁶ A falta de tecnologia avançada e a mão de obra não qualificada, aliadas aos problemas estruturais das instalações, levam ao aumento de custos e atrasos nas transações de exportação e importação.¹⁸⁷ Outro fator com impacto negativo na infraestrutura portuária é a falta de acesso às rodovias e às ferrovias, o que vem causando um alto custo de movimentação de contêineres (US\$ 200 por unidade), tido como o mais alto do mundo. O porto de Santos, maior da América Latina, transporta apenas 13% da carga por trens e 87% por rodovias. Não bastasse isso, a velocidade média dos trens é 23 km/h, enquanto os vagões de carga norte-americanos circulam na velocidade de 80 km/h. Em 2013, por exemplo, o sistema Anchieta-Imigrantes, principal via de acesso ao porto de Santos, enfrentou um congestionamento de 20 quilômetros no período pós-safra, resultando numa fila de espera média de uma semana para os navios atracarem em Santos.¹⁸⁸

Além da infraestrutura deficiente, os exportadores e importadores também sofrem com a burocracia na liberação das cargas. Trata-se de um problema histórico que compromete a competitividade dos portos no que diz respeito à eficiência nas operações de importação e exportação. A burocracia, nesse caso, é traduzida em procedimentos alfandegários complexos que levam a média de quatro a cinco dias para a liberação da carga, enquanto a nível internacional, o tempo médio para liberar a carga é de um a dois dias.¹⁸⁹ Os Ministérios da Defesa e da Agricultura, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Receita Federal, são alguns dos órgãos que atuam nos portos, sendo que cada um deles é responsável por um tipo de documento e por conferências

¹⁸⁵ SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos: segurança jurídica e investimentos privados. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 107-131, jan./jun. 2014, p. 108.

¹⁸⁶ BRETANHA, Bárbara. Em 2015, portos brasileiros esgotarão potencial. **Estadão**, São Paulo, 06 ago. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-2015-portos-brasileiros-esgotarao-potencial,1539664>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

¹⁸⁷ BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento...** Op. cit., p. 302.

¹⁸⁸ BRETANHA, Bárbara. Em 2015, portos brasileiros... Op. cit.

¹⁸⁹ SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos... Op. cit., p. 111.

físicas nas mercadorias. Como não existe um cadastro único do governo, o dono da mercadoria é obrigado a fornecer a mesma informação a todos os órgãos - em formulários diferentes. Somados, esses entraves levam a demoras nos portos e ao pagamento de altos valores em multas pelo tempo em que o navio fica parado. Levantamento feito em maio de 2004 pela multinacional de soja Bunge, de origem holandesa, previa que as empresas brasileiras pagariam cerca de 1,2 bilhão de dólares em multas aos donos dos navios.¹⁹⁰

Outro ponto que chama a atenção é a localização dos principais portos. Um estudo de 2009 observou que dos “dez primeiros colocados no ranking dos portos brasileiros, quatro estão localizados na região Sul (Paranaguá, Itajaí, Rio Grande e São Francisco do Sul), três na região Sudeste (Santos, Rio de Janeiro e Vitória), dois no Nordeste (Salvador e Aratu) e um no Norte (Manaus)”.¹⁹¹ Novamente, está-se diante de um caso em que a produção mudou de localidade mais rápido que a infraestrutura. O centro oeste, como maior produtor brasileiro de grãos, tem poucas opções para escoamento da safra pelo norte, embora esse caminho seja logisticamente mais inteligente. Com alternativas restritas, boa parte da produção do centro oeste acaba sendo direcionada para os portos de Santos e de Paranaguá, o que, além de causar um forte impacto na renda dos produtores rurais daquela região, contribui, também, para aumentar as já longas filas existentes nestes portos.

Um estudo com objetivo de estimar os impactos, no nível das exportações municipais, do tempo total de estadia do navio no porto foi publicado em 2015. O pesquisador conclui que, de um modo geral, a diminuição dos atrasos pode garantir aos exportadores um melhor acesso ao mercado internacional. A redução do tempo dos procedimentos portuários representa uma redução dos custos para o exportador, proporcionando que o produto chegue ao mercado externo com maior qualidade e com um custo reduzido, fatores que atribuem competitividade ao produtor brasileiro. Os resultados obtidos pelo autor indicam que uma redução de 10% no tempo de estadia

¹⁹⁰ FURTADO, Clarissa. Infraestrutura: o nó dos portos brasileiros. **Desafios do desenvolvimento**, ano 2, n. 8, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=872:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 29 nov. 2015.

¹⁹¹ CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. **Portos brasileiros 2009**: ranking, área de influência, porte e valor agregado médio dos produtos movimentados. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1408.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

pode aumentar as exportações de um município em torno de 2,5% (variando entre 1,5% e 5,22%). Sem embargo, a mesma redução de 10% no tempo de operação aumentaria as operações municipais em cerca de 2,1% (com variação entre 1,1% e 3%). O estudo também aponta evidências empíricas de que o tempo no porto afeta até mesmo a variedade de produtos que um determinado município pode exportar, de forma que uma redução de 10% no tempo de estadia relativo do navio no porto pode aumentar a variedade dos produtos entre 0,3% e 0,9%.¹⁹²

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o forte crescimento do comércio externo brasileiro ressalta a necessidade da retomada de investimentos públicos e privados nos portos brasileiros. Os variados gargalos presentes na infraestrutura portuária “levantam preocupações legítimas quanto à possibilidade de esgotamento da capacidade operacional por falta de investimentos básicos de acesso terrestre aos portos (rodoviário, ferroviário) e na infraestrutura operacional (dragagem de aprofundamento do canal de acesso, vias internas etc.), bem como o aumento do calado do cais de atracação dos terminais arrendados nos portos públicos (obrigações da autoridade portuária)”.¹⁹³

É fundamental notar que o sistema portuário tem um papel fundamental no comércio internacional. Apesar disso, os portos no Brasil estão em desvantagem em relação a outros países, e necessitam acelerar o processo de modernização. A infraestrutura brasileira de transportes e de portos passa por momentos críticos em função da queda dos investimentos realizados no setor ao longo dos últimos anos. Enquanto isso, os países europeus estão constantemente melhorando as instalações e os processos portuários, contando com a colaboração do setor privado e dos trabalhadores dos portos. Na mesma linha, Chile e Argentina têm investido na modernização dos seus portos através da privatização.¹⁹⁴

Com efeito, Vitor Schirato comenta que, no cenário atual da infraestrutura brasileira, poucos setores têm a relevância do setor portuário. Isso não decorre apenas da importância que os portos exercem sobre o desenvolvimento do Brasil, através de

¹⁹² SANT’ANNA, Vinícios Poloni. **Infraestrutura portuária no Brasil: uma análise do impacto do tempo dos procedimentos portuários sobre as exportações brasileiras**. 2015. 86 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

¹⁹³ CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. **Portos brasileiros 2009...** Op. cit.

¹⁹⁴ BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento...** Op. cit., p. 302.

operações de exportação e importação, mas também da necessidade de aperfeiçoamento e continuidade de avanços nos marcos legislativo e regulatório.¹⁹⁵ Isso porque, há necessidade de comungar esforços e investimentos pelo setor público e privado com vistas a sanar as falhas apontadas até aqui.

A exploração dos portos brasileiros é feita de forma compartilhada entre o Estado e a iniciativa privada. A Constituição Federal de 1988, mantendo a postura adotada pelas Constituições anteriores, estabelece o monopólio da União Federal na exploração dos portos brasileiros, ao regulamentar através do art. 21, inciso XII, alínea f que, “[...] compete à União Federal explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais ou lacustres”.¹⁹⁶ Francisco Silva observa que a União jamais procurou explorar diretamente os portos brasileiros, e sempre preferiu exercer essa exploração mediante concessão. Em relação aos portos organizados, observa o autor que “a União exercia sua competência constitucional por intermédio de diversas subsidiárias, sociedades de economia mista, que eram controladas pela Empresa de Portos do Brasil S.A. – PORTOBRÁS, as quais receberam a denominação de “Administração do Porto”.¹⁹⁷

A partir da égide da Lei n. 8.630/1993, a participação estatal foi reduzida e a exploração portuária passou a ser realizada através de contratos de arrendamento, considerados como serviço público, e por autorizações para a exploração de terminais privados, tidos como exploração de atividade econômica em sentido estrito. Os terminais privados, por sua vez, foram divididos em terminais privativos de uso misto e terminais privativos de uso exclusivo. Estes destinados à movimentação de carga própria, enquanto aqueles poderiam ser utilizados para movimentação de carga própria e de carga de terceiros.¹⁹⁸ Eduardo Souza afirma que pela legislação em comento, ter-se-ia a movimentação: (i) exclusiva de carga própria, em terminal portuário de uso exclusivo; (ii) principalmente de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de

¹⁹⁵ SCHIRATO, Vitor Rhein. A experiência e as perspectivas da regulação do setor portuário no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 171-190, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=54854>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

¹⁹⁶ SILVA, Francisco Carlos de Moraes. **Direito portuário**: considerações sobre a Lei de modernização dos portos. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 11.

¹⁹⁷ SILVA, Francisco Carlos de Moraes. **Direito portuário**... Op. cit., p. 11.

¹⁹⁸ GARCIA, Flavio Amaral; FREITAS, Rafael Vêras de. Portos brasileiros e a nova assimetria regulatória: os títulos habilitantes para a exploração da infraestrutura portuária. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 85-124, jul./set. 2014, p. 103-104.

terceiros, em terminal portuário de uso misto; e (iii) de passageiros, em instalação portuária de turismo.¹⁹⁹ Ou seja, embora fosse permitida a movimentação de cargas de terceiros no terminal misto, esta ainda era bastante modesta.

A Lei n. 12.815/2013 trouxe diversas inovações com o intuito de promover a competitividade e atrair investimentos privados ao setor portuário. A primeira mudança digna de nota é a abertura dada aos terminais privados para a prestação de serviços a terceiros, de forma que os exploradores de atividade econômica terão liberdade para movimentar cargas de qualquer titularidade ou natureza, extinguindo a exigência de movimentação predominante de carga própria.²⁰⁰ Na realidade, os conceitos de “carga própria” e de “carga de terceiro” foram eliminados da regulamentação portuária com a edição da Lei n. 12.815/2013, de forma que a exploração de atividades econômicas nesse setor passou a ser exercida pelos denominados “terminais privados”. A partir da nova Lei, a distinção entre movimentação de carga própria e de terceiros não é mais elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas.²⁰¹

A mudança legislativa é importante para atrair o investimento do capital privado. O investimento privado não foge à lógica do capital, que procura o investimento de baixo risco e elevado retorno. Eduardo de Souza observa que “o setor portuário é um daqueles setores que, pelas condições econômico-financeiras dos projetos, são mais propícios a receber o capital privado, tratando-se de serviços remunerados mediante cobrança de tarifas ou obtenção de receitas operacionais”, para garantir o retorno do investimento e dos gastos com a operação.²⁰²

O provável aumento da participação da iniciativa privada na atividade portuária não exime o Estado de investir no setor. Em vista da urgência da necessidade de melhora dos portos, o Estado continua tendo um papel fundamental na construção, ampliação, reforma e modernização da infraestrutura portuária. Os investimentos estatais devem ser direcionados à construção de novos portos, notadamente para facilitar a escoação da safra das regiões norte e centro oeste, assim como pela modernização da

¹⁹⁹ SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos... Op. cit., p. 114.

²⁰⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Parcerias público-privadas no setor portuário – um mar ainda não navegado. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 75-102, out./dez. 2014, p. 84.

²⁰¹ GARCIA, Flavio Amaral; FREITAS, Rafael Vêras de. Portos brasileiros... Op. cit., p. 103-104.

²⁰² SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos... Op. cit., p. 120.

infraestrutura de transporte que tem acesso aos portos e até mesmo pela realização de dragagem.²⁰³ Alías, Eduardo Souza lembra que os investimentos costumam ser compartilhados no setor portuário, “o setor privado normalmente investe em equipamentos e na recuperação e manutenção das instalações portuárias, restando ao governo a construção e manutenção da infraestrutura portuária”. O autor ainda destaca que o governo tem um papel planejador, traçando políticas para ampliar os investimentos e incentivar o desenvolvimento portuário.²⁰⁴

Apesar do relevante papel a ser desempenhado pelo Estado, entre 2003 e 2013, apenas 47% dos recursos estatais disponibilizados para investimento na infraestrutura portuária foram efetivamente utilizados.²⁰⁵ De acordo com Wilen Manteli, o governo autorizou o investimento público de R\$ 19,46 bilhões, mas apenas R\$ 9,29 bilhões foram aplicados. O autor entende que isso se deve a entraves burocráticos, visto que há um excesso de órgãos que nem sempre trabalham no mesmo sentido e com os mesmos objetivos.²⁰⁶

Embora o cenário indique um aumento do investimento nos portos, especialmente por intermédio de recursos privados, o sistema portuário ainda representa um gargalo considerável para o agronegócio nacional, que invariavelmente implica em aumento de custos e perda de renda para o produtor rural. É preciso, então, que haja uma maior participação estatal nos investimentos em infraestrutura portuária. Paulo Bertaglia afirma que os investimentos na infraestrutura hidroviária seguramente irão contribuir para a diminuição do custo do frete no escoamento da produção agrícola. Para o autor, a “melhoria da infraestrutura deverá aumentar a renda dos produtores e a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional”.²⁰⁷ Na mesma linha, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada espera que os investimentos em infraestrutura levem à redução dos custos operacionais, maior acessibilidade (dos navios e do transporte terrestre) aos portos e à redução do tempo de espera das embarcações, em benefício do crescimento da competitividade nacional.²⁰⁸

²⁰³ Sobre a dragagem, foi instituído pela Lei n. 11.610/2007 o Programa Nacional de Dragagem, cujo objetivo é a redução dos gargalos do setor portuário a partir do desassoreamento dos canais portuários.

²⁰⁴ SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos... Op. cit., p. 120-121.

²⁰⁵ BRETANHA, Bárbara. Em 2015, portos brasileiros... Op. cit.

²⁰⁶ BRETANHA, Bárbara. Em 2015, portos brasileiros... Op. cit.

²⁰⁷ BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento**... Op. cit., p. 301.

²⁰⁸ CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. **Portos brasileiros 2009**... Op. cit.

2.2 OS REFLEXOS DAS FALHAS DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

2.2.1 O papel da infraestrutura no desenvolvimento nacional

De acordo com André Castro Carvalho, em quatro hipóteses a infraestrutura se torna um assunto de interesse: a primeira é em caso de falha, seguida pelo caso de falta, a terceira no caso de saturação e a última em função do aumento de preço. Na realidade, quando a infraestrutura deixa de ser um facilitador e vira um obstáculo para algum tipo de atividade humana, ela entra imediatamente na pauta de discussões da sociedade.²⁰⁹ A infraestrutura deve ser vista sobretudo como um facilitador das atividades humanas, sejam elas atividades econômicas ou apenas ações despretensiosas do cidadão comum. O trânsito enfrentado diariamente no caminho até o trabalho, o voo que atrasa por falhas do aeroporto quando se está prestes a embarcar para as férias e os prejuízos arcados pelo agricultor pela falta de ferrovias e hidrovias, são exemplos de problemas comumente enfrentados em função da precariedade da infraestrutura brasileira.

Justamente pelo poder de evitar ou criar problemas para a sociedade é que a infraestrutura não pode ser ignorada pelo Estado. André Castro Carvalho observa que, enquanto ação do Estado, é relevante a análise do tema para desvendar "como o Poder Público pode promover o desenvolvimento da infraestrutura, seja explorando diretamente ou incentivando os agentes para tanto". Trata-se, enfim, de uma visão publicista de infraestrutura que analisa como ela pode ter um caráter estratégico para o Estado.²¹⁰ Num país que tem por característica um Estado forte e uma infraestrutura deficiente, como é o caso brasileiro, esse caráter estratégico tem ainda maior relevância.

Isso porque a infraestrutura não é concebida somente para cumprir algum mandamento normativo. Ela não é um fim, e sim um meio para a consecução de algum objetivo estatal. Assim, a implementação de uma infraestrutura satisfatória, pode ser considerada como um instrumento para a realização de direitos de estatura constitucional.²¹¹ Também é essa a concepção de Iggor Gomes da Rocha, ao dizer que a

²⁰⁹ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 36.

²¹⁰ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 32-33.

²¹¹ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 156-157.

infraestrutura deve ser abordada para além da sua caracterização física, interpretando-a na sua íntima relação com o desenvolvimento socioeconômico.²¹² Aliás, a execução direta de obras de infraestrutura sempre foi um dos tradicionais papéis do Estado na formulação de políticas de desenvolvimento, sendo utilizada como medida indutora de determinados setores ou atividades.²¹³

Com efeito, o desenvolvimento parece ser a finalidade primordial de qualquer infraestrutura e, por consequência, justificativa suficiente para nela se investir. Não há qualquer discussão acerca do dever estatal de promover o desenvolvimento.²¹⁴ Do mesmo modo, é tranquilo afirmar que a oferta de infraestrutura é um dos aspectos mais importantes das políticas de desenvolvimento. Eduardo Souza afirma que a importância da infraestrutura para o desenvolvimento de uma nação se faz sentir pelos seus reflexos na atividade econômica, pois permite, “de forma direta, a expansão da capacidade de abastecimento ou o escoamento da produção, e, de forma indireta, a melhoria na produtividade total com redução dos custos de transação”.²¹⁵

A eficiência na infraestrutura condiciona significativamente a produtividade e a competitividade do sistema econômico. Assim, uma adequada disponibilidade de infraestrutura e de seus serviços correlatos é fundamental para que o desenvolvimento de vantagens competitivas, alcançando um maior grau de especialização produtiva.²¹⁶ Ricardo Martins e José Vicente Caixeta Filho afirmam que a infraestrutura econômica disponível reflete diretamente no grau de desenvolvimento alcançado pelos países, pois é fator determinante para eficiência da economia. Os autores observam que “a existência de uma infraestrutura adequada potencializa ganhos de eficiência ao nível do sistema produtivo, e não só de empresas individualmente”, uma vez que “a disponibilidade compatível desses sistemas eleva o produto final, incrementando a produtividade, enquanto reduz o custo por unidade de insumo”. Por outro lado, quando os sistemas de infraestrutura não funcionam de forma adequada, a consequência inevitável para as atividades econômicas é o aumento dos custos de produção, o que se

²¹² ROCHA, Iggor Gomes. **Eficiência na alocação de riscos em concessões públicas viabilizadoras de infraestruturas**. 2014. 189 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

²¹³ NUSDEO, Fábio. **Fundamentos para uma codificação do direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 356.

²¹⁴ Vide Capítulo 1.

²¹⁵ SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos... Op. cit., p. 108.

²¹⁶ ROCHA, Iggor Gomes. **Eficiência na alocação**... Op. cit., p. 19.

reverte em perda de competitividade no mercado internacional e preços mais altos no mercado interno.²¹⁷

Dentre outras consequências, a melhoria da infraestrutura torna mais rentáveis, e portanto mais atraentes, os investimentos no setor produtivo, por atribuir eficiência ao sistema econômico e facilitar a articulação entre os elos de uma economia nacional, e desta com os agentes do mercado internacional. Por essa razão, uma boa infraestrutura é fundamental para o saldo positivo da balança comercial de um país, na medida em que aumenta a competitividade do exportador, tornando seu produto mais interessante para o mercado internacional.²¹⁸ Aliás, é de se observar que a maior produtividade resulta em elevação da remuneração dos fatores, o que estimula o investimento e o emprego, e pode provocar um *crowding in* de investimentos, ou seja, na medida em que dá condições para o setor privado instalar-se,²¹⁹ os investimentos públicos em infraestrutura poderão ser complementados por investimentos vindos do capital privado.

O aumento da competitividade da economia brasileira pode proporcionar também o desenvolvimento social da nação. Isso porque, se as empresas produzem mais, o país é beneficiado por um ganho de produção que impacta variáveis macroeconômicas tais como nível de emprego, salários e demanda. Ainda, o aumento da produtividade tende a fazer cair os preços dos produtos, ampliar a demanda por bens e serviços e, como consequência, a demanda por mão de obra. É de se observar, então, que a infraestrutura faz parte de um processo interativo que leva a melhorias na competitividade dos produtos nacionais vendidos dentro e fora do país, o que gera um efeito em cadeia de crescimento produtivo e econômico.²²⁰

Ainda pelo aspecto social, mas desta vez de forma direta, a infraestrutura serve como instrumento para a cidadania e dignidade da pessoa humana, além de atuar na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais, ou seja,

²¹⁷ MARTINS, Ricardo Silveira; CAIXETA-FILHO, José Vicente. Evolução histórica da gestão logística do transporte de cargas. In: CAIXETA-FILHO, José Vicente; MARTINS, Ricardo Silveira (Coords.). **Gestão logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 28.

²¹⁸ SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos... Op. cit., p. 108.

²¹⁹ MARTINS, Ricardo Silveira; CAIXETA-FILHO, José Vicente. Evolução histórica... Op. cit., p. 28.

²²⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica**... Op. cit. p. 18-19.

atua como um instrumento para a consecução de objetivos constitucionais.²²¹ Outro ponto a ser destacado são os benefícios absorvidos pelo consumidor decorrentes de uma melhora na infraestrutura. Tendo em vista que a redução dos custos logísticos leva à redução dos custos do abastecimento do mercado interno, conclui-se que uma melhor infraestrutura leva a um maior poder de compra pelo consumidor, além de uma maior disponibilidade de bens, inclusive de produtos importados, que também terão seu custo reduzido a partir de uma melhor oferta de infraestrutura no Brasil.²²²

Observando que a infraestrutura é costumeiramente analisada sob a óptica do crescimento econômico e da produtividade, César Calderón e Luis Servén realizaram um interessante estudo com o objetivo de avaliar o impacto do desenvolvimento da infraestrutura também sob o aspecto da desigualdade social. Para tanto, os autores analisaram indicadores quantitativos e qualitativos de mais de cem países entre os anos 1960 e 2000. A tese posta à prova pelos autores era a de que, em condições adequadas, uma maior oferta de infraestrutura teria um impacto positivo no bem estar das populações mais pobres superior ao impacto causado nas classes mais abastadas. Algumas das conclusões encontradas pelo estudo foram a de que o investimento em infraestrutura tem um efeito positivo no crescimento econômico duradouro e de que a quantidade e a qualidade da infraestrutura têm um impacto direto na desigualdade social de uma nação. Eis que, a partir dessas informações, os autores concluem que a infraestrutura pode ser a chave para redução da desigualdade social, uma vez que o investimento nela é benéfico a todos. Isto é, embora proporcione o aumento da renda de todos os setores da sociedade, a oferta de infraestrutura em maior quantidade e qualidade traz um benefício ainda maior para as populações mais pobres. Portanto, tal investimento deve liderar a agenda para a redução da pobreza e da desigualdade social.²²³

Percebe-se, então, uma ligação direta entre a qualidade da infraestrutura de uma nação e o seu nível de desenvolvimento. Como visto, o investimento em infraestrutura pode ser voltado para a melhoria na prestação de serviços para a

²²¹ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 159.

²²² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica...** Op. cit., p. 18-19.

²²³ CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. **The effects of infrastructure development on growth and income distribution.** Central Bank of Chile. Working Paper, n. 270, 2004. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/WPS3400.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

população (água, energia etc.) ou para possibilitar vantagens competitivas para as atividades econômicas nacionais.²²⁴ Ambos os investimentos são igualmente importantes quando a finalidade que se busca é o desenvolvimento. A prestação de serviços públicos tem uma importância evidente para a elevação do padrão de vida da população, mas também não se pode olvidar que, embora não se limite a isso, o desenvolvimento pressupõe a ocorrência de crescimento econômico.²²⁵ Especialmente em nações em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, o crescimento econômico deve funcionar como uma alavanca para o desenvolvimento político, social e até mesmo ambiental.²²⁶

É de se reparar que, além do desenvolvimento nacional, uma infraestrutura com quantidade e qualidade suficiente atende simultaneamente aos demais objetivos nacionais (construção de sociedade livre, justa e igualitária; erradicação da pobreza e redução das desigualdades; e promoção do bem de todos os cidadãos), além de possibilitar a concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos. Portanto, a melhoria da infraestrutura interna deve ser vista como uma obrigação do Estado na concretização do direito ao desenvolvimento.

2.2.2 A importância da infraestrutura logística na competitividade do agronegócio brasileiro

Dentre as classificações possíveis para a infraestrutura, sobressai a classificação relacionada à função que exercem na atividade econômica a que se vinculam. Essa classificação divide a infraestrutura em: a) energética; b) logística; c)

²²⁴ Nada impede que o investimento em infraestrutura seja, ao mesmo tempo, voltado para a melhoria na prestação de serviços públicos e para possibilitar vantagens competitivas. Um exemplo de investimento em infraestrutura que atende ambas as funções é a duplicação de uma estrada que liga um polo produtivo agrícola ao Porto de Paranaguá: ela serve igualmente para a redução de custos logísticos para atividade a agropecuária e para a prestação do serviço público de manutenção/conservação/ampliação das estradas, proporcionando, além de uma vantagem econômica, uma melhor locomoção entre as regiões para os cidadãos.

²²⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva...** Op. cit., p. 118.

²²⁶ Faz-se a ressalva de que alguns autores discordam dessa relação. É o caso de Serge Latouche, afirmando que o crescimento econômico resulta apenas no crescimento da acumulação e no desenvolvimento do próprio capitalismo, razão pela qual defende o decrescimento da economia para a construção de uma sociedade ideal. LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno.** Tradução Claudia Beliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 128.

social; e d) ambiental.²²⁷ Thiago Marrara caracteriza infraestrutura logística como aquela consistente no aparato técnico, móvel ou imóvel, geralmente organizado de acordo com uma óptica reticular, que é empregado nos serviços de transporte de passageiros, transporte de cargas em suas diversas modalidades, bem como transporte de matérias-primas. Assim, o autor cita como exemplos de grandes infraestruturas logísticas as rodovias, os aeroportos, os terminais rodoviários, os portos, bem como oleodutos, gasodutos, etc.²²⁸

Sem embargo, a definição de logística mais adequada ao contexto do agronegócio parece ser a trazida por José Vicente Caixeta Filho, a qual relaciona logística com a administração da distribuição e manuseio de cargas. O autor ressalta que, quando se fala em logística, pensa-se em variáveis que podem levar à redução do custo. Dentre essas variáveis, Caixeta Filho destaca: "prazos para carga, descarga, saída e chegada; destino; origem; trajeto; modalidade; embalagem; perdas; características técnicas dos veículos; volume de ativos e pessoal empregado; características do mercado (interno, exportação ou importação)". Em função da constante necessidade de reduzir os custos, a utilização dos princípios logísticos tem sido muito valorizada, com vistas à eficiência (econômica) das operações de transporte que, em muitos casos, determinam as vantagens competitivas de um dado sistema.²²⁹

Acontece que, mais importante que classificar a infraestrutura, é reconhecer que ela sempre deverá estar relacionada a fatores de melhoria das condições de vida da população ao seu redor, ou de seus potenciais utentes, bem como permitir o desenrolar das atividades econômicas produtivas. Essa é a conclusão de André Castro Carvalho, enfatizando que a infraestrutura jamais deverá ser desenvolvida *per se*.²³⁰ Obviamente, melhor será quando a infraestrutura desenvolvida for capaz de alcançar de uma só vez os três referenciais apontados pelo autor, o que, apesar de a primeira vista não parecer algo inatingível, ainda está muito longe de acontecer no Brasil. Isso porque, atualmente, o país sofre com um grande déficit de infraestrutura. Leonardo Coelho Ribeiro lembra

²²⁷ MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=77563>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

²²⁸ MARRARA, Thiago. Regulação sustentável... Op. cit.

²²⁹ CAIXETA FILHO, José Vicente. E a tal da logística? **Estadão**, São Paulo, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/radar-do-agronegocio/e-a-tal-da-logistica/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

²³⁰ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 159.

que é comum assistir a noticiários evidenciando que a precariedade da infraestrutura logística vem causando prejuízos à competitividade e ao desenvolvimento do país, principalmente no que se relaciona a ferrovias, rodovias, portos e aeroportos.²³¹ De fato, o Brasil vem se defrontando com situação problemática de infraestrutura, uma vez que os níveis de investimentos aplicados nesse setor estão muito longe de atender às suas necessidades. Isso toma maior importância pela notoriedade de que a infraestrutura precária é fator limitante dos demais investimentos privados, dadas as condições de complementariedade entre ambos.²³²

Em qualquer atividade produtiva a infraestrutura ocupa um papel de destaque. No agronegócio, mais que isso, a infraestrutura desempenha uma função estratégica. A logística, em especial, tem um papel fundamental nas cadeias de suprimentos de produtos agrícolas, principalmente naquelas em que o foco é a exportação, em razão da perecibilidade dos produtos, do baixo valor agregado, da necessidade de especialização de armazéns e terminais portuários, e da existência de diversos elos ao longo da cadeia de suprimentos.²³³

As falhas da infraestrutura logística relacionadas ao complexo do agronegócio, a saber, o transporte, a armazenagem e os portos, resultam em custos que são arcados por toda a cadeia, mas principalmente pelo produtor rural. No mercado de *commodities*, por exemplo, o preço pago ao produtor, além da determinante cotação internacional, também sofre forte influência dos custos de armazenagem e frete.²³⁴ Para reforçar o impacto dos custos logísticos sobre a atividade agropecuária, faz-se menção ao interessante estudo econômico encomendado pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq) da Universidade de São Paulo (USP), que recebeu o nome de Projeto Benin. O estudo mensurou as ineficiências logísticas existentes ao longo de toda a cadeia de distribuição

²³¹ RIBEIRO, Leonardo Coelho. Reformando marcos... Op. cit.

²³² LANZANA, Antônio; LOPES, Luiz Martins. Desafios da infraestrutura e expansão dos investimentos 2011/2014. **Informações Fipe**, n. 372, p. 28-37, set. 2011. Disponível em: <http://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/2011/9_bif372.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2015.

²³³ KAWANO, Bruno Rogora et al. Estratégias para resolução dos principais desafios da logística de produtos agrícolas exportados pelo Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 10, n. 1, 2012, p. 73.

²³⁴ MARTINS, Ricardo Silveira et al. Decisões estratégicas na logística do agronegócio: compensação de custos transporte-armazenagem para a soja no estado do Paraná. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 1, n. 1, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552005000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 nov. 2014.

de *commodities* no estado do Paraná, tendo a soja como produto padrão.²³⁵ Ao final, o Projeto concluiu que os custos logísticos totais correspondem a aproximadamente 17,7% do preço da soja.²³⁶ Neste cenário, os custos portuários corresponderam à 2,58%, enquanto os custos de transporte à 8,76% e os custos de armazenagem à 6,38%.²³⁷

Os prejuízos logísticos têm impacto direto sobre a renda do produtor rural que, por ter o preço do produto controlado pela bolsa de valores, não possui meios de repassá-los aos compradores, como ocorre em outras atividades. Comparado a países com os quais o Brasil compete na exportação de grãos, a desvantagem é ainda mais flagrante, é o caso dos Estados Unidos e Argentina, em relação aos quais o custo de escoamento interno brasileiro é em média 83% e 94% superior, respectivamente.²³⁸

Aqui importa lembrar o conceito de competitividade.²³⁹ A competitividade diz respeito às vantagens duradouras de uma localidade que resultem de um ambiente em que as empresas sejam capazes de operar de forma eficiente, aprimorando suas formas de competição para aumentar a produtividade.²⁴⁰ A partir dessa definição, e tendo em vista que a maior parte da produção de *commodities* brasileira é voltada para a exportação, ou seja, compete com outros países no mercado internacional, fica evidente que as falhas de infraestrutura reduzem a competitividade do agronegócio brasileiro.

Destacam-se dois modos de formação de preço no agronegócio. O primeiro é pela negociação individual entre comprador e vendedor. Nesta forma de transação, em suma, o vendedor tenta conseguir o preço mais alto e o comprador o preço mais baixo, até que se chegue a um denominador que satisfaça ambas as partes. No segundo modo têm-se os mercados organizados, mais especificamente, as bolsas de valores. Nesse modelo, a comercialização é feita seguindo regras específicas e conhecidas por todos, sendo que todos também conhecem os preços e os volumes da mercadoria ali

²³⁵ ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ (ESALQ-LOG). **Projeto benin – produto unificado.** 23 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.sistemafeap.org.br/boletim/projeto-benin-produto-unificado>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

²³⁶ O preço da soja no Porto de Paranaguá (com a adição do prêmio) foi de R\$52,62/saca, porém, descontando os custos logísticos, o produtor, ao final, recebeu o valor de R\$43,30/saca como receita líquida do seu processo de exportação. ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ (ESALQ-LOG). **Projeto benin...** Op. cit.

²³⁷ ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ (ESALQ-LOG). **Projeto benin...** Op. cit.

²³⁸ DALL'AGNOL, Amélio et al. **Transporte.** Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/soja/arvore/CONTAG01_15_271020069131.html>. Acesso em: 15 nov. 2014.

²³⁹ A ideia de competitividade foi abordada com maiores detalhes no item 1.2.3.

²⁴⁰ GOMES, Francisco Regis Abreu. Alguns gargalos que reduzem... Op. cit.

transacionados. Apesar de ser um mercado absolutamente mais ágil do que o individual, a pequena participação na produção total e a condição de homogeneidade do produto fazem com que a bolsa de valores tenha como consequência para o produtor rural a perda do controle sobre o preço do produto. Isto é, o produtor rural aceita o preço que o mercado determina, independente dos custos de produção.²⁴¹

Diante de tais condições, é preciso analisar, numa perspectiva de desenvolvimento, alguns prováveis cenários para o produtor rural: a) produção agropecuária voltada para o mercado interno individual; b) produção agropecuária voltada para o mercado externo individual; c) produção agropecuária voltada para o mercado externo com preços controlados pela bolsa de valores.

a) A produção agrícola voltada para o mercado interno individual, e aqui o foco é na produção de alimentos que vai para as mesas das casas brasileiras, em que pese sofrer influência da lei de oferta e demanda, tem, num cenário inicial, o preço negociado entre o produtor rural e o comprador. Nesse caso, o produtor tem a opção de formular o preço de seu produto, agregando os custos logísticos aos custos de produção. Dessa forma, supondo que o comprador, seja ele intermediário ou consumidor final, concorde com o preço ofertado, a transação terá como resultado a manutenção da renda do produtor rural, em detrimento da oferta de um alimento mais caro para a sociedade brasileira, o que terá impacto, inclusive, nos índices de inflação. Por outro lado, caso o comprador não concorde com a inclusão dos custos logísticos no preço final do produto, o alimento provavelmente chegará ao consumidor final por um preço mais baixo, contudo, a renda do produtor rural será afetada. Em resumo, em que pese a concorrência entre os competidores ser nivelada no mercado interno, isto é, todos são afetados pelos gargalos logísticos, é de se perceber que os custos logísticos terão impacto na sociedade, quer sejam assumidos pelo produtor, quer sejam repassados aos compradores.

Não se pode olvidar, contudo, que o panorama atual é demasiadamente mais complexo do que uma simples negociação. Isto é, em que pese a situação traçada acima ainda subsistir no sistema atual, principalmente nas “feiras livres”, o preço dos produtos atualmente tende a ser estabelecido pelas grandes redes de supermercado. Mônica

²⁴¹ MARQUES, Pedro Valentim; MARTINES FILHO, João Gomes; MELLO, Pedro Carvalho. **Mercados futuros e de opções agropecuárias**. Piracicaba, SP: Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Esalq/USP, 2006, p. 28-30. (Série didática ; n. D-129). Disponível em: <<http://economia.esalq.usp.br/did/did-129.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

Concha-Amin e Danilo Aguiar afirmam que o setor supermercadista atual é um oligopólio composto por um pequeno grupo de grandes firmas dominantes, que dividem o mercado com um grande número de outras firmas de pequeno e médio porte. A competição entre essas grandes firmas dificulta a monopolização do mercado, diminuindo o exercício do poder de controle sobre o preço a ser repassado para o consumidor. Para contornar a situação, e não diminuir suas margens de lucro, muitas dessas empresas têm adotado estratégia de preços reduzidos para conquistarem o mercado. A política de preços decrescentes força “as empresas a buscarem ganhos de eficiência, reduzindo custos e aproveitando-se de economias de escala e economias pecuniárias e, ou, a exercerem poder monopsônico junto a seus fornecedores”.²⁴² Portanto, nesse cenário, o produtor rural é quem provavelmente arcará com os custos logísticos oriundos da deficiência de infraestrutura no Brasil.

b) Em se tratando de produção agropecuária voltada para o comércio internacional através de negociações individuais, o impacto dos custos logísticos é na competitividade do produto brasileiro. Isto é, assim como no primeiro cenário, o preço é negociado entre o produtor rural e o comprador, de forma que os custos logísticos podem ser agregados ao valor final do produto. No entanto, a inclusão dos custos logísticos no preço tornará o produto obviamente mais caro, o que o colocará em desvantagem na competição com os produtos estadunidenses ou argentinos, por exemplo, que possuem custos logísticos bem inferiores. Assim, os custos logísticos representam uma significativa perda de competitividade do produto brasileiro no mercado internacional, o que traz consequências negativas, dentre outros fatores macroeconômicos, para a balança comercial brasileira. A outra possibilidade é a assunção dos custos pelo produtor rural, reduzindo a sua renda.

c) A produção agropecuária voltada para o mercado externo com preços controlados pela bolsa de valores, isto é, as *commodities*, é a principal responsável pela manutenção do saldo positivo da balança comercial brasileira.²⁴³ Não obstante, a absoluta ausência de influência do produtor rural na formação do preço dos produtos,

²⁴² CONCHA-AMIN, Mônica; AGUIAR, Danilo Rolim Dias de. **Mudança estrutural no setor supermercadista brasileiro**. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/07o582.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

²⁴³ FREITAS, Tatiana. Agronegócio segue ganhando relevância nas exportações do Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1661855-agronegocio-segue-ganhando-relevancia-nas-exportacoes-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

que é comumente estipulado por bolsas de valores internacionais, torna inviável o repasse dos custos logísticos ao comprador. Dessa forma, o setor que tanto colabora com a manutenção dos recursos financeiros dentro do país é também o setor que arca com os custos da falta de infraestrutura logística. O produtor rural de *commodities* que vende para o mercado externo não formula o preço final do seu produto e é obrigado a vender sua produção pelo mesmo preço que os produtores de países com infraestrutura adequada. Portanto, nesse último cenário, a precariedade da infraestrutura tem um impacto direto e obrigatório na renda do produtor rural brasileiro.

Em comum, todos os cenários acima revelam uma perda para a sociedade brasileira. Isto é, quando o prejuízo não é enfrentado pelo produtor rural, ele é repassado à sociedade pela inclusão dos custos ao valor final do produto, ou ainda pela diminuição no volume de exportações. De uma forma ou de outra, os custos logísticos vão impactar negativamente nas relações comerciais individuais e nos indicadores macroeconômicos. Por essa razão, o Estado não pode furtar-se ao seu dever de investimento em infraestrutura, sobretudo na infraestrutura logística que permeia a cadeia do agronegócio, em razão da importância que o setor tem para a sociedade brasileira.

2.2.3 Possibilidades de melhoria na infraestrutura para viabilização do desenvolvimento nacional através do agronegócio

De acordo com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), três aspectos sobressaem na caracterização da situação atual da infraestrutura econômica: a) a ainda elevada participação do setor público em comparação com o setor privado (em 2010, para R\$ 1 investido pelo setor público, o setor privado aportava R\$ 0,28); b) a baixa qualidade da infraestrutura, e c) o reduzido nível de investimento na infraestrutura do país.²⁴⁴ A conclusão baseia-se em estudo realizado pelo *World Economic Forum* no biênio 2009-2010, que numa amostra de 133 países, classificou o Brasil na 74^o posição em competitividade da infraestrutura. Na mesma amostra, dividida por setores da infraestrutura, o Brasil figurou em 86^o, 106^o e 127^o, no que concerne à qualidade (competitividade) da infraestrutura ferroviária, rodoviária e portuária,

²⁴⁴ LANZANA, Antônio; LOPES, Luiz Martins. Desafios da infraestrutura... Op. cit.

respectivamente.²⁴⁵ O mesmo estudo realizado para o biênio 2014-2015, teve uma amostra de 144 países, dentre os quais o Brasil figurou na 76ª colocação quanto à competitividade da infraestrutura. Na classificação dividida por setores, o Brasil novamente figurou entre os últimos, aparecendo na 95ª colocação para infraestrutura ferroviária e 122ª para as infraestruturas rodoviária e portuária.²⁴⁶

A infraestrutura brasileira precisa de mais atenção e, por “atenção”, leia-se: investimentos. A comparação com outros países demonstra que os níveis de investimento do Brasil em infraestrutura ainda são demasiadamente modestos, o que reflete diretamente no crescimento do país. China e Tailândia são exemplos de países que elevaram de forma significativa os investimentos em infraestrutura alcançando nos últimos anos o patamar de 7,3% e 15,4%, respectivamente, na relação entre o investimento em infraestrutura e o PIB. O Vietnã, por sua vez, vem investindo aproximadamente 10% do PIB desde o final da década de 1990. Na América Latina, merece destaque o Chile, que investe anualmente cerca de 6% do PIB em infraestrutura. Nessa relação, o Brasil fica muito atrás dos países mencionados: os investimentos em infraestrutura representam 2,1% do PIB nacional.²⁴⁷ Para se ter uma ideia da escassez de investimentos, o Brasil precisaria investir 4% do PIB durante vinte anos para alcançar o índice de infraestrutura do Chile, país que tem os melhores índices de infraestrutura da América Latina.²⁴⁸

Nesse cenário, Iggor Rocha acerta ao dizer que "dada a distância entre o ser e o dever ser da infraestrutura brasileira, o investimento tem de ser combinado entre recursos públicos e privados".²⁴⁹ O Poder Público não pode ficar inerte, à espera de que a iniciativa privada resolva o problema da infraestrutura brasileira. O Estado deve ser protagonista na transformação da infraestrutura, utilizando-se de investimentos próprios, de parcerias com o setor privado, além de criar condições para que o investimento em infraestrutura se torne mais atrativo para a iniciativa privada.

Para começar a reverter esse quadro, parece interessante a proposta de Emenda Constitucional nº 3/2010, que propõe acrescentar à Constituição Federal o

²⁴⁵ THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2009-2010. **World Economic Forum**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

²⁴⁶ THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2014-2015. **World Economic...** Op. cit.

²⁴⁷ LANZANA, Antônio; LOPES, Luiz Martins. *Desafios da infraestrutura...* Op. cit.

²⁴⁸ LANZANA, Antônio; LOPES, Luiz Martins. *Desafios da infraestrutura...* Op. cit.

²⁴⁹ ROCHA, Iggor Gomes. **Eficiência na alocação...** Op. cit., p. 34.

artigo 178-A, nos seguintes termos: "A União aplicará em programas de infraestrutura de transportes, anualmente, recursos não inferiores a meio por cento do valor do Produto Interno Bruto apurado no ano interior". A justificativa da Proposta apresentada ao Congresso Nacional é no sentido de que a média dos recursos investidos nessa infraestrutura nos últimos anos mal alcança 0,2% do PIB, "montante que não faz frente às enormes necessidades de expansão da infraestrutura do setor, em função do crescimento, diversificação e pujança de nossa economia – em especial do setor do agronegócio, que apresenta enorme carência em termos de ferrovias, hidrovias e portos, para que possa continuar a contribuir para o desenvolvimento da nação brasileira".²⁵⁰

Segundo André Castro Carvalho, trata-se de uma modalidade de gasto obrigatório de base diferente das já existentes na Constituição Federal, que são vinculadas mais diretamente ao aspecto social (educação e saúde), pois, enquanto estas modalidades possuem como sustentação as receitas resultantes da arrecadação de impostos, sejam, em cada caso, próprias ou transferidas, o fundamento previsto para o gasto obrigatório com infraestrutura pela PEC 3/2010 é a produção econômica nacional.²⁵¹

Existem posições divergentes,²⁵² mas a proposta apresentada parece ser um avanço. Embora ainda não atinja o patamar ideal de investimento em infraestrutura, tampouco englobe todas as modalidades de infraestrutura que carecem de investimentos - haja vista que o orçamento é exclusivamente para infraestrutura de transportes -, ao menos estabelece um investimento mínimo que deve ser respeitado pelo Poder Público num setor que notoriamente tem causado prejuízos à atividade econômica nacional, assim como à qualidade de vida da população.

Partindo da premissa aqui estabelecida, e que não parece sofrer objeções contundentes, de que o investimento em infraestrutura é essencial para o

²⁵⁰ Atualmente, a PEC 3/2010 está na Câmara de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ do Senado Federal aguardando parecer de relatoria do senador Humberto Costa.

²⁵¹ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 464.

²⁵² André Castro Carvalho entende que "a melhor hipótese seria pelo estabelecimento da figura da despesa mínima obrigatória para infraestrutura (enquanto conceito de garantia financeira na Constituição) e submeter o montante respectivo à regulação jurídica por normas temporárias, valores que deveriam ser discutidos sempre houvesse a necessidade de sua prorrogação. Dessa forma, evitar-se-ia o engessamento excessivo do orçamento em épocas cujas políticas públicas estejam miradas para outros segmentos, além de se prestar como um instrumento de planejamento governamental no longo prazo e de permitir a rediscussão das prioridades nas despesas públicas brasileiras de forma temporal - tudo isso calcado no planejamento orçamentário do PPA, por exemplo". CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 467.

desenvolvimento do país, a fixação de um patamar mínimo de investimentos, desde que dentro da reserva do possível,²⁵³ parece ser um importante passo para a concretização do direito ao desenvolvimento. Dessa forma, a discricionariedade da atuação administrativa não mais colocará em segundo plano o investimento em infraestrutura, como o vem fazendo há muito tempo, perpetuando uma situação de subdesenvolvimento.

Com efeito, o aumento do investimento estatal é fundamental, mas não é suficiente. Vale ressaltar, aliás, que a FIPE considera que a elevada participação do setor público em comparação com o privado é um dos fatores responsáveis pela precariedade da infraestrutura nacional.²⁵⁴ Há, portanto, a necessidade de atribuir ao setor privado parte dessa tarefa, o que se faz primordialmente através das concessões. Por meio desses contratos, o Estado pode conciliar o investimento em infraestrutura sem comprometer o seu orçamento (em especial nas concessões comuns), e pode continuar como gestor da política pública contando apenas com a prestação do serviço pelo setor privado.²⁵⁵

Rodrigo Castro observa que a opção pela modalidade de concessão é determinada pela natureza da infraestrutura pretendida. Isto é, “se a atividade é autossustentável, ou seja, se a remuneração do parceiro privado será realizada pela tarifa cobrada dos usuários, estar-se-á diante de uma opção pela Lei Geral de Concessões”.²⁵⁶ Para as situações em que a sustentabilidade do projeto são mais complexas, a infraestrutura pode ser realizada através de Parcerias Público-Privadas, que são divididas em concessões patrocinadas e administrativas. Nas concessões patrocinadas, o investimento realizado supera o valor de retorno alcançado pela cobrança das tarifas, condicionando a obtenção de lucro pelo particular à complementação de valores pelo

²⁵³ Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella de Pietro explica que o princípio da reserva do possível, oriundo do direito alemão, significa que: "os deveres estatais, impostos pelo ordenamento jurídico, devem ser cumpridos na medida em que o permitam os recursos públicos disponíveis". DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96089>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

²⁵⁴ LANZANA, Antônio; LOPES, Luiz Martins. Desafios da infraestrutura... Op. cit.

²⁵⁵ ROCHA, Iggor Gomes. **Eficiência na alocação...** Op. cit., p. 42.

²⁵⁶ O autor cita como exemplo algumas concessões no setor elétrico e de telecomunicações, nas quais o valor da tarifa cobrada dos usuários é capaz de remunerar o contratado, permitindo a obtenção de lucro, além do retorno ao próprio serviço e amortização do seu investimento. CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. A eficiência econômica das parcerias público-privadas e do financiamento de projetos (*project finance*) como mecanismo para o desenvolvimento da infraestrutura estatal. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=90967>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

Estado, como ocorre costumeiramente com a construção e a exploração de linhas de metrô. Nas concessões administrativas, a remuneração do particular será feita exclusivamente pelo Estado, não sendo permitida a cobrança de tarifas, como ocorre na construção e gestão de presídios.²⁵⁷

Como a finalidade primordial do Estado não é o lucro, a ausência de sustentabilidade financeira em sentido estrito (investimento x faturamento) não pode ser razão suficiente para descartar o investimento numa dada infraestrutura. Quando as consequências positivas envolvidas na atividade são aferidas por toda a coletividade, o Estado pode investir em um projeto que não lhe traga o retorno financeiro imediato, mas que atenda aos objetivos constitucionais. Uma vez que não pode se esperar o mesmo das empresas, já que essas têm como objetivo primordial a persecução do lucro, as Parcerias Público-Privadas exercem uma função essencial ao estimular o investimento em infraestrutura de atividades que não são necessariamente autossustentáveis, mas que fomentam o desenvolvimento do Estado em sentido amplo.²⁵⁸

As concessões parecem ser, portanto, um exemplo importante de como o Estado pode promover o investimento privado na infraestrutura. Note-se que a concessão não diminui o protagonismo estatal, pelo contrário, incumbe a ele a tarefa de tornar o investimento interessante também para o parceiro privado. Nesse sentido, Igor Rocha observa que as concessões devem passar a internalizar a diretriz da repartição de riscos entre os parceiros públicos e privados, deixando para trás a ideia de que a concessão significaria a transferência total dos riscos para o parceiro privado,²⁵⁹ o que poderia eliminar o interesse privado nesse modelo de contratação.

Rafael Oliveira defende uma possibilidade de PPP que teria um impacto direto no agronegócio, a dizer, a Parceria Público-Privada no setor portuário. Ressaltando que o modelo já é utilizado no âmbito internacional, o autor afirma que o Poder Público poderia utilizar a concessão patrocinada ou administrativa para delegar à iniciativa privada a gestão da atividade portuária brasileira, ressalvado o exercício do poder de polícia, na forma do art. 4º, III, da Lei n. 11.079/2004. Além de desonerar, num primeiro momento, os cofres públicos, a introdução das PPP's no setor portuário traria maior segurança ao parceiro privado, através da alocação objetiva de riscos e

²⁵⁷ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. A eficiência econômica das parcerias... Op. cit.

²⁵⁸ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. A eficiência econômica das parcerias... Op. cit.

²⁵⁹ ROCHA, Igor Gomes. **Eficiência na alocação...** Op. cit., p. 175.

garantias diferenciadas de pagamento, permitindo a formalização de projetos complexos e com custos elevados.²⁶⁰

Noutra perspectiva, é possível também observar que o Estado pode promover o investimento em infraestrutura reforçando a livre concorrência. Otacílio Silveira Neto é quem sustenta essa tese, lembrando que num mundo globalizado, em que a concorrência fica mais acirrada a cada dia, “os países que não pautarem suas políticas econômicas no livre mercado e na livre iniciativa, em especial naquilo que afeta o comércio exterior, estarão fadados ao atraso e ao subdesenvolvimento”. A tese defendida pelo autor não se baseia na eliminação do papel do Estado, mas sim de promover a modernização do país através da introdução da livre concorrência e da livre iniciativa no campo da infraestrutura. O autor considera o Brasil um lugar seguro para investimento, de forma que a livre concorrência possibilita ao Poder Público a escolha mais vantajosa aos interesses da coletividade, tornando mais eficiente a prestação do serviço ao cidadão.²⁶¹

A última possibilidade de promoção da infraestrutura tratada neste trabalho diz respeito ao planejamento estatal. Trata-se de um plano criado por Raul Velloso, César Mattos, Marcos Mendes e Paulo de Freitas para superar as dificuldades de planejamento e projeto do Estado brasileiro. Isto porque, um estudo realizado pelos mesmos autores apontou para a baixa capacidade do Poder Público brasileiro de planejar, implantar e gerir investimentos públicos em infraestrutura. Para superar esses obstáculos, é necessário o contínuo aperfeiçoamento da máquina pública, especialmente no que diz respeito: a) à organização institucional e de pessoal especializado na elaboração e avaliação de projetos e b) à disponibilidade de informações completas acerca dos projetos de investimentos.²⁶²

O obstáculo da indisponibilidade de informações poderia ser resolvido através da implantação de um cadastro único de obras, que permita a segmentos empresariais, órgãos de controle externo e social e a sociedade civil organizada conhecer, com transparência, as despesas com obras públicas ou em parceria com o

²⁶⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Parcerias Público-Privadas...* Op. cit., p. 95-100.

²⁶¹ SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. Livre concorrência, livre iniciativa e desenvolvimento: o papel da Nova Lei Antitruste brasileira na promoção do direito da infraestrutura. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 155, p. 32-39, nov. 2014, p. 38-39.

²⁶² VELLOSO, Raul et al. **Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco**. Rio de Janeiro: INAE, 2012, p. 74.

setor privado. Para a Administração Pública, o banco de dados possibilitaria o gerenciamento com coerência da carteira de projetos custeados pelo Governo Federal, o que atualmente é dificultado pela dispersão da gestão de projetos e dos inúmeros órgãos que agem de forma independente.²⁶³

Para desatar o primeiro nó, os autores sugerem a criação de uma “central de projetos”, “especializada na elaboração, recepção e controle de projetos de obras de infraestrutura. Uma unidade como esta, se bem organizada e conduzida, teria o potencial de transformar-se em centro de excelência na formulação de soluções concretas para os projetos mais complexos e para os problemas mais críticos da implantação da infraestrutura”. A entidade seria de natureza central, o que permite a construção de uma visão complexa sobre a totalidade dos investimentos, coordenando os esforços de diversos órgãos estatais, possibilitando a elevação da qualidade da gestão do conjunto do investimento em infraestrutura.²⁶⁴ A grande diferença dessa instituição seria a integração dos assuntos de engenharia, direito, regulação econômica etc., em um só órgão, central e de alta qualificação, com um conjunto de provedores especializado de componentes específicos, uma vez que os ministérios não têm condições de avaliar as diversas dimensões por trabalharem isolados.²⁶⁵

O projeto é interessante sobretudo por contemplar a visão sistêmica da infraestrutura. Isto é, reconhece-se que o todo é maior do que a mera soma das partes, não sendo possível criar uma rede de infraestrutura sustentável através do desenvolvimento de vários projetos separados. Com razão, Jessé Torres Pereira Junior observa que a “sustentabilidade é necessariamente sistêmica, inter e multidisciplinar, examinando aspectos que pareceriam alheios uns dos outros, mas que defrontam, reciprocamente influentes, nas congruências, superposições, interseções e tangências da sustentabilidade, a exigir gestão eficiente e eficaz em todas as etapas de seu ciclo virtuoso – planejamento, execução, controle e avaliação”. A efetivação dos direitos fundamentais exige que isso seja aplicado a todas as esferas da atividade administrativa, seja na gestão da infraestrutura, na execução dos serviços prestadores dos direitos

²⁶³ VELLOSO, Raul et al. **Infraestrutura...** Op. cit., p. 76-77.

²⁶⁴ VELLOSO, Raul et al. **Infraestrutura...** Op. cit., p. 74.

²⁶⁵ VELLOSO, Raul et al. **Infraestrutura...** Op. cit., p.75.

sociais ou nas políticas públicas de efetivação em prol de todos os cidadãos, sem exclusão.²⁶⁶

É preciso que haja complementariedade na infraestrutura. Essa complementariedade, aliás, deve ser vista tanto no planejamento macro de infraestrutura, como no planejamento de infraestruturas específicas. No transporte voltado ao agronegócio, por exemplo, ela pode ser vista através da utilização contígua de mais de um modal, de forma que os potenciais modais de transporte funcionem eficientemente, garantindo menores custos de deslocamentos de mercadorias entre origens e destinos. Assim, a histórica concorrência entre as modalidades de transporte é substituída por uma complementariedade entre elas, que é a intermodalidade.²⁶⁷ Essa associação entre diversas modalidades aproveita o que de melhor cada uma pode oferecer, proporcionando a redução de custos logísticos. O funcionamento do sistema exige a implantação de terminais multimodais, utilizando-se ao máximo dispositivos de unitização das cargas, como containers, big-bags, caminhões e vagões ferroviários de ágil carga e descarga.²⁶⁸

Quanto à formação da “central de projetos”, os seus defensores entendem que esta poderia “ser otimizada pela realocação de parte do pessoal de engenharia de projetos que já trabalha, de forma isolada, nos diferentes órgãos executores, trazendo o conhecimento técnico do conjunto de atividades já em andamento, combinada com a abertura de concurso para novas posições que permitissem uma renovação das habilidades do quadro existente”. Ademais, os autores afirmam ser importante a participação de membros do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União nas fases iniciais dos projetos, para evitar a necessidade de paralisação da obra em momentos posteriores por erros de projeto que poderiam ser evitados.²⁶⁹

²⁶⁶ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas no Estado Democrático de Direito. **Revista Interesse Público**, v. 17, n. 91, maio/jun. 2015, p. 47.

²⁶⁷ MARTINS, Ricardo Silveira; CAIXETA-FILHO, José Vicente. Evolução histórica... op. cit., p. 29.

²⁶⁸ BRANCO, Adriano M. **A agenda brasileira...** Op. cit., p. 47-48.

²⁶⁹ VELLOSO, Raul et al. **Infraestrutura...** Op. cit., p. 74-75.

CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AO AGRONEGÓCIO E A NECESSIDADE DE MUDANÇA DE UM PARADIGMA

3.1 A POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL E A FORMAÇÃO DE UM PARADIGMA

3.1.1 A evolução histórica dos instrumentos de política agrícola nacional

Diversas atividades agropecuárias foram promovidas em solo brasileiro ao longo dos últimos cinco séculos. Até o início do século XVIII, todas as atividades agrárias que predominaram na economia nacional eram resultado de políticas econômicas portuguesas e tinham como objetivo promover o desenvolvimento daquele país.²⁷⁰ Por essa razão, Carlos Bacha identifica o ciclo do café – que iniciou no século XVIII e perdurou até as três primeiras décadas do século XX – como a primeira atividade agropecuária afetada por políticas econômicas nacionais, isto é, voltadas ao enriquecimento doméstico.²⁷¹

De 1727 até 1870, apesar da grande expansão da produção cafeeira, não houveram políticas específicas de dimensões expressivas para incentivar a agricultura. No período entre 1871 e 1896, novamente marcado pela grande expansão da produção, as preocupações do Poder Público se concentraram nos aspectos fiscais relativos à exportação do produto e na propaganda do café no exterior.²⁷² Já no início do século XX, o Convênio de Taubaté, organizado pelos principais estados produtores – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro – estabeleceu a sobretaxa de três francos por saca de café exportada por qualquer um dos estados. O convênio também previa o controle de preço do café, através da “valorização”, mecanismo que consistia na aquisição pelo Estado de quantidade de café suficiente para equilibrar a curva de oferta e demanda, mantendo um preço adequado.²⁷³

Com a continuidade da expansão cafeeira, no início do século XX, o Brasil enfrentou crises de superprodução - 1906, 1917 e 1921 -, sendo necessária a adoção de

²⁷⁰ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 126.

²⁷¹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 126.

²⁷² BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 127 et seq.

²⁷³ VIEIRA, Lucas Bevilacqua Cabianca. **Intervenção do Estado na agricultura: política de desenvolvimento agrário, tributação e incentivos fiscais**. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010, p. 20.

medidas públicas para defesa da cafeicultura, baseadas, principalmente, na compra e estoque do excedente de produção, evitando, assim, a queda dos preços.²⁷⁴ As medidas públicas, que antes eram tomadas apenas pelos estados participantes do convênio, passaram a contar com o apoio do Governo federal. Nesse sentido, Carlos Bacha observa que em 1917, “o Governo de São Paulo conseguiu do Governo Federal a emissão de 110 mil contos de réis, com os quais comprou 3,1 milhões de sacas de café”. Os estoques foram vendidos de 1918 a 1920, quando a produção brasileira foi abaixo da esperada, e as divisas geradas pela renda foram divididas entre o Governo Federal e o paulista.²⁷⁵

O avanço da agricultura brasileira, especialmente através do café, financiou o início do processo de industrialização no país até 1930, quando a grande crise financeira mundial alterou os rumos da economia brasileira, e a agricultura passou a ser vista como uma atividade funcional à indústria.²⁷⁶ É neste panorama geral que surgem os primeiros financiamentos à produção em nível nacional, o que posteriormente passou a ser conhecido como crédito rural, um dos instrumentos de política agrícola mais utilizados ao longo da história.²⁷⁷ Através da Carteira de Crédito Agrícola (CREAI), o Banco do Brasil começou a prestar assistência financeira à agropecuária. Nesse mesmo cenário, ao final da década de 1930, o seguro rural mostrou seus primeiros sinais no Brasil, quando, no estado de São Paulo, foi instituído o seguro obrigatório contra granizo para as lavouras de algodão, por meio do Decreto nº 10.554. Com base nos resultados satisfatórios obtidos inicialmente, ainda no estado de São Paulo foram criadas, pela Secretaria de Agricultura, a Carteira de Seguro Agrícola contra Granizo para a Viticultura (Lei n. 11) e a Carteira de Seguro Agrícola contra Geada para Horticultura (Lei n. 8.375).²⁷⁸

A ampliação da malha rodoviária foi fundamental para a expansão da atividade agropecuária. Entre 1940 e 1960, foram adicionados à atividade agropecuária 52 milhões de hectares. As produções agrícolas e pecuárias aumentaram consideravelmente nesse período, também através de um acréscimo na utilização de

²⁷⁴ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 132 et seq.

²⁷⁵ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 133.

²⁷⁶ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural: conceitos básicos e aplicações**. Ed. atual. Chapecó: Argos, 2003, p. 123.

²⁷⁷ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural...** Op. cit., p. 123.

²⁷⁸ BOLETIM do seguro rural. 6. ed. Piracicaba: ESALQ/USP, 2014. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_6aEdicao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

fertilizantes.²⁷⁹ Em 1964 foi editada a Lei n. 4.504, mais conhecida como Estatuto da Terra, que previa a implantação de uma política de desenvolvimento rural. Ainda, o Estatuto previa a utilização de tributação progressiva da terra, do imposto de renda, além da assistência e proteção da economia rural.²⁸⁰

Finalmente, em 1965, com a promulgação da Lei n. 4.829/65, ficou institucionalizado o crédito rural no Brasil,²⁸¹ com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural. Até meados da década de 1960, predominava um modelo de crédito rural supervisionado, onde o empréstimo abrangia toda a propriedade rural (atividades produtivas; lar; vida doméstica). A partir de 1968, o crédito rural orientado substituiu o modelo anterior, visando modernizar a agricultura brasileira, privilegiando os aspectos produtivos em detrimento do fator social da propriedade.²⁸²

No mesmo período, a agropecuária foi favorecida pela nova política cambial - após ter sido discriminada pela antiga entre 1946 e 1968 -, pela política de expansão da malha ferroviária e por políticas de preços mínimos, iniciadas em 1943 com a criação da Comissão de Financiamento de Produção, posteriormente transformada na atual Conab, pesquisas e extensão rural.²⁸³

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi implementada com o objetivo de eliminar os riscos de preço na agricultura através da fixação anual, antes do plantio, do preço mínimo que vigoraria após a colheita para cada produto contemplado. Com os decretos 57.391/1965 e 79/1966, a PGPM foi reformulada, mas só a partir de 1969 começou a ser operada em uma escala compatível com a produção.²⁸⁴

Na década de 1970, o Governo Federal sancionou a Lei n. 5.969/73, instituindo o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), destinado a exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças, que atinjam bens, rebanhos e plantações (art. 1º). O programa foi criado após algumas tentativas falhas de implementação do seguro rural no Brasil a cargo da

²⁷⁹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 163-165.

²⁸⁰ VIEIRA, Lucas Bevilacqua Cabianca. **Intervenção do Estado na agricultura...** Op. cit., p. 18.

²⁸¹ DICK, Ana Luisa Ullman. **Manual de crédito agrário: doutrina, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aide, 1991, p. 16.

²⁸² ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural...** Op. cit., p. 124-126.

²⁸³ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 171.

²⁸⁴ COELHO, Carlos Nairo. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 10, n. 3, jul./ago./set. 2001.

iniciativa privada. Ana Luisa Dick afirma que, através do Proagro, o Poder Público absorveu "um trabalho que fora rejeitado pelas companhias seguradoras por ser altamente deficitário, complexo e exigir adequadas estruturas específicas".²⁸⁵

Vitor Ozaki explica que o Proagro não é um mecanismo de seguro, na medida em que o seguro agrícola é operado por instituições do setor privado, enquanto o Proagro constitui um programa governamental de apoio à produção agrícola. No entanto, destaca o autor que, até o século XXI, no âmbito do Governo Federal, o Proagro constituía "a única forma de proteção ao financiamento disponível aos produtores contra eventuais perdas causadas por fenômenos climáticos adversos".²⁸⁶ Maria Auxiliadora de Carvalho ressalta que, enquanto num primeiro momento o Poder Público buscou, simplesmente, responder às questões decorrentes das crises enfrentadas pela agricultura, com a evolução do Estado na economia, desenvolveu-se uma postura deliberada visando a estabilidade dos preços e garantia de renda dos produtores.²⁸⁷ No entanto, em que pese a intenção estatal, a política agrícola brasileira não é efetiva na consecução desses objetivos, como se verá mais adiante.

Ao longo da década de 1980, houve uma forte retração ao crédito e o principal instrumento de política agrícola passou a ser a Política de Garantia de Preços Mínimos, que aliada à Política de Formação de Estoques Reguladores pelo Governo Federal, visava dar uma maior estabilidade ao mercado de produtos agrícolas, já que as variações nos preços passavam a ocorrer dentro de determinados limites estipulados pelo Estado.²⁸⁸

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a política agrícola passou a fazer parte do texto constitucional, estabelecendo-se que esta será planejada e executada na forma da Lei, envolvendo aspectos de comercialização, armazenamento e transporte, devendo levar em conta, dentre outros fatores, os instrumentos creditícios e fiscais, os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização, o incentivo à pesquisa e o seguro agrícola.

²⁸⁵ DICK, Ana Luisa Ullman. **Manual de crédito agrário...** Op. cit., p. 18.

²⁸⁶ OZAKI, Vitor Augusto. Em busca de um novo paradigma para o seguro rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 46, p. 97-119, 2008, p. 107-108.

²⁸⁷ CARVALHO, Maria Auxiliadora de. Políticas públicas e competitividade da agricultura. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 1 (81), jan./mar. 2001, p. 123.

²⁸⁸ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural...** Op. cit., p. 129.

No início da década de 1990, é lançada a Lei de Política Agrícola (8.171/1991), que pode ser definida como um conjunto de instrumentos agrícolas de que o governo lança mão para regular o comportamento dos agentes privados e orientar os órgãos públicos para que atinjam os objetivos traçados para o setor primário da economia.²⁸⁹ A Lei de Política Agrícola fixa as diretrizes da atuação governamental no setor e estabelece que o Estado deve exercer a função de planejamento da atividade, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividades e suprir necessidades, visando ao incremento da produção e produtividade, regularidade do abastecimento interno e redução das disparidades regionais. Além disso, deve eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura e melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, dentre outros objetivos.

Em que pese o cenário legislativo, na prática, a partir de 1987, o Governo Federal foi obrigado a reduzir os subsídios dados à agropecuária em função da crise fiscal.²⁹⁰ Em meados da década de 90, a boa safra agrícola e as sucessivas importações de alimentos, resultaram na queda do preço e no aumento de juros reais dos financiamentos agrícolas, causando muitas dificuldades para que os produtores pudessem adimplir os financiamentos de crédito rural. Na oportunidade, a solução encontrada pelo Governo Federal foi a securitização das dívidas dos agricultores.²⁹¹ A securitização foi autorizada e disciplinada pelas Leis 9.138/1995, 9.866/1999 e 10.437/2002. Através deste programa, o produtor rural endividado passou a ter direito a renegociar seus débitos até R\$ 200 mil, com prazo de 7 a 10 anos, pagando variação de preços mínimos (VPM) mais 3% ao ano.²⁹²

Analisando as políticas agrícolas nacionais ao longo do século XX, Alessandro Arbage conclui que o Brasil preferiu instrumentos de política agrícola pontuais, com objetivos de curto prazo, em detrimento de uma política agrícola clara, definida e com objetivos de médio e longo prazo, voltada aos interesses do produtor

²⁸⁹ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural...** Op. cit., p. 119.

²⁹⁰ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil.** Op. cit., p. 188.

²⁹¹ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural...** Op. cit., p. 129.

²⁹² TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural:** reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr./2014. (Texto para discussão nº 146). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-146-renegociacao-de-divida-rural-reflexoes-sobre-o-financiamento-da-agricultura-brasileira>>. Acesso em 15 jul. 2014.

rural.²⁹³ No início do século XXI, uma iniciativa do Governo Federal deu indícios de que este cenário poderia mudar. Foi criado pela Lei n. 10.823/03, o Programa de Subvenção ao prêmio do Seguro Rural, que tem como objetivo tornar o seguro rural - ferramenta importantíssima para mitigação de riscos na atividade agropecuária - acessível e viável aos produtores rurais.

Em linhas gerais, pode-se dizer que as políticas econômicas específicas para a agricultura no Brasil foram implementadas em três pilares de sustentação: crédito rural, garantia de preços mínimos e seguro rural.²⁹⁴ Todos eles encontram guarida no art. 187 da Constituição Federal, que determina os rumos da política agrícola brasileira. Historicamente, o crédito rural sempre foi o instrumento mais utilizado pelos agentes públicos que, ocasionalmente, deram preferência à Política de Garantia de Preços Mínimos. Por sua vez, o seguro rural, tanto pelo Proagro quanto pela subvenção, sempre teve papel discreto na política regulatória agrícola.

3.1.2 A política de crédito rural

A Lei n. 4.829/65 define o crédito rural como o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor (art. 2º). A política de crédito rural tem como objetivos: estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais; favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; e incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais, e a adequada defesa do solo (art. 3º).

Atualmente, a subvenção estatal ao crédito rural é exercida através da Equalização das Taxas de Juros (ETJ), que proporciona ao produtor financiamento a

²⁹³ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia Rural...** Op. cit., p. 134.

²⁹⁴ Embora esteja clara a diferença entre o Proagro e o seguro rural, para fins metodológicos, neste trabalho ambos são enquadrados como políticas públicas de seguro rural.

juros mais baixos do que os praticados no mercado.²⁹⁵ Os agentes financeiros são obrigados a aplicar recursos no crédito rural, em percentagem fixada pelo Conselho Monetário Nacional, sob pena de sofrerem sanções pecuniárias. Trata-se de modalidade de aplicação compulsória de recursos prevista pela Lei n. 4.829/65.²⁹⁶ De acordo com Carlos Bacha, a política toma como base a argumentação de que os produtores rurais não têm controle sobre o preço final de seus produtos, ou seja, embora os produtores possam decidir quando vender, o preço da venda será aquele fixado pelo mercado. Conseqüentemente, os produtores não podem repassar custos financeiros elevados para os produtos.²⁹⁷

Lutero de Paiva Pereira observa que, ao instituir o crédito rural, o legislador revela uma nítida preocupação de não desamparar a atividade rural quanto aos recursos financeiros que carece. O autor acredita que o crédito rural desempenha, ao mesmo tempo, função social e função privada. Através da função social, tomada pelo autor como a sua finalidade maior, o crédito rural permite ao explorador da atividade rural realizar a função social da propriedade, explorando a terra de forma racional, gerando empregos e provendo à nação da produção de alimentos e outros bens que somente a atividade agropecuária pode realizar. Pelo lado privado, o crédito rural permite o fortalecimento econômico do produtor rural.²⁹⁸

De acordo com o Ministério da Agricultura, o crédito rural abrange recursos destinados a custeio, investimento e comercialização de produtos agropecuários. As regras do crédito rural estão dispostas no Manual de Crédito Rural elaborado pelo Banco Central do Brasil e se aplicam a todos os agentes que compõem o sistema nacional de crédito, notadamente os bancos e as cooperativas.²⁹⁹ A concessão do crédito é subordinada ao cumprimento de algumas exigências, tais como: idoneidade do tomador; apresentação de orçamento, plano ou projeto; oportunidade, suficiência e adequação de recursos; observância do cronograma de utilização e de reembolso;

²⁹⁵ CARDOSO, Débora Freire; TEIXEIRA, Erly Cardoso. A contribuição da política agrícola para o desenvolvimento do agronegócio nas macrorregiões brasileiras. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 11, n. 1, p. 39-72, 2013, p. 41.

²⁹⁶ PEREIRA, Lutero de Paiva. Crédito rural. Direito do agronegócio: é possível a sua existência autônoma? In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 562.

²⁹⁷ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 64.

²⁹⁸ PEREIRA, Lutero de Paiva. Crédito rural. **Direito do agronegócio...** Op. cit., p. 555-557.

²⁹⁹ BRASIL. Ministério da Agricultura. **Crédito rural**. 2014. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/credito-rural>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

fiscalização pelo financiador; liberação do crédito diretamente ao agricultor, ou por meio de associações e cooperativas; observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e ecológico-econômico.

Dentre as exigências, vale destacar aquela prevista pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), que condiciona a liberação de crédito rural à apresentação pelo empreendedor de certificado de licença ambiental (art. 12). Não obstante, a mesma Lei prevê que, sem prejuízo das demais sanções, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos danos ambientais sujeitará os transgressores à perda ou à suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito (art. 14, III). Seguindo essa linha, o Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) estipulou que a partir de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer das modalidades, para proprietários rurais que estejam inscritos no Cadastro Ambiental Rural, um registro eletrônico dos imóveis rurais que tem como finalidade integrar as informações ambientais.

Na década de 1970, isto é, logo após a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural que promoveu a obrigatoriedade de concessão de crédito com juros mais baixos para as atividades rurais, as Autoridades Monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) consolidaram-se como a principal fonte de recursos, cabendo às aplicações compulsórias sobre os depósitos à vista uma posição coadjuvante.³⁰⁰ Nos períodos de crise inflacionária, o Tesouro Nacional aparecia como fonte supridora de recursos, o que resultou numa onerosidade excessiva desta política até o final dos anos 80. Com a instituição da caderneta de poupança rural e o controle do processo inflacionário nos anos 90, contando ainda com os recursos do FAT, o Tesouro Nacional teve sua importância reduzida drasticamente no crédito rural. No século XXI, pouco se alterou neste cenário, com destaque apenas para o crescimento da participação do Banco Nacional do Desenvolvimento Social entre as fontes de recursos.³⁰¹

Nos últimos anos, os recursos aplicados na política de crédito rural voltaram aos patamares da década de 1970, época de maior investimento estatal no crédito rural. Para a safra de 2014/2015, o Governo Federal anunciou o investimento de R\$ 156,1

³⁰⁰ RAMOS, Simone Yuri; MARTHA JUNIOR, Geraldo Bueno. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2010, p. 48.

³⁰¹ RAMOS, Simone Yuri; MARTHA JUNIOR, Geraldo Bueno. **Evolução da política de crédito...** Op. cit., p. 49-53.

milhões entre as modalidades de crédito rural: custeio, comercialização e investimento; um aumento de 14,7% em relação à safra anterior.³⁰²

O crédito para investimento é executado através de linhas de financiamento destinadas à modernização tecnológica da agropecuária brasileira, como: a atualização do maquinário agrícola, a construção de armazéns, a correção dos solos e a renovação das pastagens. Já o crédito rural de custeio, envolve o financiamento para plantio, avicultura e pesca. Existem linhas de créditos para custeio destinadas aos pequenos médios e grandes produtores rurais, de forma que os pequenos produtores gozam de taxas de juros menores, em razão do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF), e os médios produtores de taxas intermediárias, através do Programa de Geração de Emprego e Renda.³⁰³ O crédito para a comercialização tem como finalidade permitir que os produtores retenham uma parte do que produziram para vender na entressafra, quando os preços tendem a estar mais altos. Esta vertente do crédito rural pode ser utilizada através de instrumentos diretos do Estado, como o Empréstimo do Governo Federal (EGF), e indiretos, como a Nota Promissória Rural. Por intermédio do EGF, o produtor rural faz um empréstimo a juros baixos que lhe dá condições financeiras de aguardar por preços melhores. Já a Nota Promissória Rural é um título de crédito emitido pelo comprador para a compra e a venda de produtos de natureza agrícola, que tem natureza de promessa de pagamento, ou seja, permite ao produtor antecipar os rendimentos da venda, o que na prática transforma o título de crédito em um meio de obtenção de recursos para a comercialização, visto que esses títulos podem ser descontados junto a agentes financeiros.³⁰⁴

Dúvida não resta de que o incentivo estatal ao crédito rural tem impacto direto na produção e, via de regra, produz melhores resultados para o agronegócio brasileiro. No entanto, a atividade agropecuária é sujeita a uma série de variáveis sobre as quais o produtor rural tem pouco ou nenhum controle, como pragas, doenças, clima, desastres naturais e até mesmo sobre o preço final do seu produto. Não bastasse isso,

³⁰² BRASIL. Ministério da Agricultura. **Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015**. 2014. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Homepage/PAP%202014_2015/PAP_14-15.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2014.

³⁰³ BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas: principais instrumentos governamentais para fomento das atividades agrícolas. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 91.

³⁰⁴ BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas... Op. cit., p. 91-92.

pela natureza da atividade agropecuária, situações como as descritas acima costumam afetar um grande número de produtores de uma só vez, causando um nível alto de inadimplência. Quando isso ocorre, para evitar uma crise agrícola de larga escala, o Governo Federal instaura um processo de renegociação de dívidas agrícolas.

Já no início da década de 1990, o crédito rural enfrentava uma grave crise que resultou num perigoso grau de endividamento, em que a maioria dos ativos recebíveis encontravam-se patrimonialmente impagáveis. Para solucionar o problema, evitando a falência completa do setor e um sério comprometimento dos ativos das instituições financeiras, foi editada a Lei Federal n. 9.138/95, que deu origem a três planos cruciais para o crédito rural: a Securitização, o Pesa e o Recoop. Tais planos previam uma série de benefícios para os devedores, destacando-se a possibilidade de alongar o pagamento, com taxas de juros compatíveis com a rentabilidade média da atividade e com a capacidade de pagamento de cada devedor.³⁰⁵

Em recente estudo realizado para promoção do debate sobre financiamentos agrícolas no Senado Federal, promovido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas de Consultoria Legislativa, Fernando Lagares Távora analisou os custos de alguns dos principais processos de renegociação de dívidas rurais desde 1995. O primeiro processo de renegociação analisado é conhecido como Securitização e foi autorizado e disciplinado pelas Leis 9.138/1995, 9.866/1999 e 10.437/2002. O custo total deste processo de renegociação foi estimado pelo Ministério da Fazenda em R\$ 9,46 bilhões.³⁰⁶ Segundo Roberto Lima e André Silvestrini, o termo “securitização” não foi utilizado de forma adequada para se referir à renegociação das dívidas rurais nesse momento, pois não houve a compra de títulos por parte dos produtores – característica típica de programas de securitização, “mas sim um repasse de títulos às instituições financeiras, e as mesmas figuraram como coobrigadas dessas operações”. Assim, a Securitização foi apenas um alongamento de dívidas rurais, pois não houve a comercialização dos títulos no mercado financeiro.³⁰⁷

³⁰⁵ WILDMANN, Igor Pantuzza. Crédito rural: aspectos jurídicos, econômicos e práticos. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 562.

³⁰⁶ Em comparativo do custo de oportunidade entre as leis que modificaram as condições de refinanciamento da Securitização em 2002, o estudo elevou o custo total para R\$ 11,1 bilhões. TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** op.cit.

³⁰⁷ LIMA, Roberto Arruda Souza; SILVESTRINI, André Dressano. Securitização de dívida rural brasileira: o caso do Banco do Brasil de 1995 a 2008. **Revista de Economia**

Outra medida analisada, o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) foi instituído pela Lei n. 2.471/1998 e alterado pelas Leis n. 9866/1999, 10.186/2001 e 10.437/2002. Este programa envolveu a compra, pelos produtores rurais, de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Esses títulos foram repassados para as instituições credoras e serviram como garantia para a renegociação da dívida.³⁰⁸ Em projeção realizada em 2001, estimava-se um custo com o Pesa de R\$ 4,35 bilhões para os cofres públicos.³⁰⁹

Por sua vez, o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop) e a Repactuação de Fundos Constitucionais, tiveram custo estimado em R\$ 2 bilhões e R\$ 11,4 bilhões, respectivamente. O primeiro teve como finalidade a reestruturação das cooperativas agropecuárias, oferecendo recursos com baixa taxa de juros para financiamento de valores a receber dos cooperados. O segundo permitiu a renegociação das operações de crédito rural lastreadas em fundos constitucionais, com taxas fixas, ou seja, sem indexação. Até dezembro de 2005, para repactuação de dívidas oriundas do PRONAF e Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procerá) houve concessão de R\$ 565,4 milhões a título de bônus e rebate das dívidas rurais no âmbito da região de abrangência de atuação da Sudene, com amparo nas Leis n. 10.177/2001, 10.464/2002 e 10.696/2003. Em 2006 foi aprovada a Lei n. 11.322 que estabeleceu novas normas para a renegociação de dívidas de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste, com uma expectativa de custo em R\$ 2,89 bilhões.³¹⁰

Em 2008, a Medida Provisória 432 foi transformada em Lei n. (11.775) e instituiu medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas de operações de crédito rural e de crédito fundiário. De acordo com a exposição de motivos da medida provisória,³¹¹ com os descontos e abatimentos para liquidação de dívidas, redução dos encargos de inadimplemento e de juros de várias categorias, poderia se chegar a um

e **Sociologia Rural**, v. 49, n. 4, Brasília, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032011000400009>. Acesso em: 20 jan. 2015.

³⁰⁸ LIMA, Roberto Arruda Souza; SILVESTRINI, André Dressano. Securitização de dívida rural... Op. cit.

³⁰⁹ TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** Op. cit.

³¹⁰ TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** Op. cit.

³¹¹ BRASIL. **Medida Provisória 432/2008**. Exposição de motivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EM-71-MF-MAPA-MDA-NDA-MI-Mpv-432-08.htm>. Acesso em: 23 jul. 2014.

total de R\$ 9 bilhões. Por outro lado, o custo fiscal era estimado em apenas em R\$ 1,16 bilhão, pois parte das operações renegociadas já fora lançada em prejuízo, não sendo mais contabilizada como ativo financeiro da União.³¹²

Podem ser mencionadas outras medidas que tratam do refinanciamento do refinanciamento de crédito agropecuário. A Lei n. 12.249/2010 remitiu (perdoou, eximiu ou anulou) cerca de 78,2 mil operações de crédito rural renegociadas pelo art. 2º Lei n. 11.322/2006 com saldo devedor de até R\$ 10.000,00, e permitiu a liquidação antecipada de 37,7 mil operações com desconto entre 45% e 85%. Além disso, das 216 mil operações não refinanciadas por aquele dispositivo, esta medida permitiu a remissão de 185 mil, e a liquidação antecipada com desconto entre 45% e 85% sobre o saldo devedor para 31 mil operações. Por intermédio da Lei n. 12.409/2011, autorizou-se a União a conceder subvenção econômica ao BNDES e ao BNB para a equalização da taxa de juros em operações de financiamento para produtores rurais, localizados em municípios que tiveram situação de emergência ou estado de calamidade reconhecidos pelo Poder Executivo Federal em função de desastres naturais. Por sua vez, a Lei n. 12.599/2012, dentre outras medidas, possibilitou a reabertura do prazo de renegociação de dívidas rurais da Lei n. 12.249/2010 e a ampliação do prazo de financiamento de operações de refinanciamento realizadas pelo Banco da Terra. Quanto às inovações trazidas pela Lei n. 12.716/2012, destacam-se a autorização para criação de linhas especiais de crédito com recursos dos fundos constitucionais e a prorrogação por mais dois anos para a renegociação de operações no âmbito da Lei n. 11.775/2008. O ponto comum entre essas medidas é a ausência de um valor conclusivo – ou sequer de uma estimativa – para o custo total da política regulatória para o Estado. Finalmente, a Lei n. 12.844/2013 ampliou benefícios como Garantia-Safra e Auxílio Emergencial Financeiro para a safra de 2011/2012 e estimulou a liquidação ou regularização de dívidas de crédito rural. De acordo com Fernando Távora, a estimativa de custo somente para liquidação das operações com base nessa lei tem o valor aproximado de R\$ 2,8 bilhões.³¹³

³¹² TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** Op. cit.

³¹³ TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** Op. cit.

3.1.3 O programa nacional de garantia dos preços mínimos

Anualmente, o Ministério da Agricultura lança as diretrizes da política nacional de preços mínimos, com a finalidade de garantir o abastecimento nacional com alimentos de qualidade e assegurar ao produtor rural preços que permitam sua manutenção na atividade.³¹⁴ Como instrumento de política agrícola, a PGPM é voltada para a proteção da renda do setor agrícola, aumento da produção da agricultura e redução - ou até eliminação - do risco de preço enfrentado pelo produtor rural.³¹⁵

A maioria dos preços dos produtos da agropecuária são fixados no mercado mediante o cruzamento entre uma curva de oferta com uma curva de demanda. Contudo, os produtos agropecuários estão sujeitos a uma sazonalidade de preços em virtude dos ciclos biológicos de produção. Dessa forma, os preços são menores no período de safra e maiores no período de entressafra, em razão da oferta maior no primeiro caso e menor no segundo.³¹⁶ Vale lembrar que em função da regra básica de economia da oferta e procura, durante a safra o preço dos produtos agrícolas tende a cair, enquanto o preço do frete, com grande procura nesse momento, tende a aumentar.³¹⁷ Ou seja, quando o produtor vende seu produto durante a safra, ele perde nas duas pontas, na venda e no custo do transporte.³¹⁸

A partir de sua reformulação em meados da década de 1960, o Governo Federal passou a aplicar essa política através de duas ações distintas: Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF). A AGF consiste na venda, pura e simples, da produção ao governo. Ou seja, em anos de safra abundante, o governo adquire os excedentes, para depois retorná-los ao mercado em períodos de escassez, funcionando como um mecanismo de equilíbrio entre a oferta e a demanda.³¹⁹ Na prática, fixava-se antes do plantio um preço mínimo para cada produto, com o compromisso do Governo Federal em adquiri-lo na época da colheita pelo preço fixado,

³¹⁴ BRASIL. Ministério da Agricultura. **Comercialização e abastecimento**. 2014. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/comercializacao-agricola>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

³¹⁵ MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia agrícola: princípios básicos e aplicações**. 2. ed. Curitiba: ZNT, 1998, p. 357-358.

³¹⁶ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 73.

³¹⁷ Uma pesquisa realizada em 2005 na região oeste do Paraná sobre os preços no transporte de cargas de grãos encontrou o valor de R\$ 55,19 por tonelada em período de safra e R\$ 38,50 por tonelada na entressafra. MARTINS, Ricardo Silveira; REBECHI, Daniele; PRATI, Celso A.; CONTE; Honório. **Decisões estratégicas na logística do agronegócio...** Op. cit.

³¹⁸ MARINO, Sílvia. O grande vilão. Op. cit., p. 57.

³¹⁹ BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas... Op. cit., p. 93.

caso o mercado não atingisse esse preço por si só.³²⁰ Já o EGF, embora também procure garantir o preço mínimo do produto, ainda pretende evitar que sejam formados altos estoques estatais da mercadoria. Dessa forma, o governo, na época da safra, viabiliza empréstimos aos produtores rurais, para que eles mesmos estoquem o produto e o vendam na época da entressafra. Em tempo, o EGF pode ser firmado com ou sem opção de venda ao preço mínimo vigente para o Governo Federal quando vencido o empréstimo.³²¹

A crise fiscal e a abertura comercial, que marcaram a conjuntura econômica brasileira no início da década de 1990, influenciaram nas políticas setoriais brasileiras, inclusive na política de garantia de preços mínimos, cujos instrumentos tiveram que ser adaptados ou até mesmo repensados.³²² A partir de meados daquela década, a Conab passou a atuar mais como uma agência reguladora do que uma instituição interventora, transformando, gradativamente, o setor privado em agente fundamental na sustentação da PGPM.³²³ Essa transformação do programa estava em consonância com a reforma que propunha uma Administração Pública Gerencial para o Estado brasileiro, associada a uma redução das funções estatais.³²⁴

Para esta mudança, foi necessária a criação de novos instrumentos para a garantia do preço mínimo que assumissem o lugar dos instrumentos antigos. Isso porque, pelo caráter abrangente e por serem oferecidas sem custos expressivos aos produtores, as AGF e EGF envolvem significativas despesas por parte do Tesouro Nacional.³²⁵ Destaca-se, desde já, que o AGF e, sobretudo, o EGF não foram extintos da

³²⁰ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 75.

³²¹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 75-76.

³²² ALMEIDA, André Martins de. **A Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos**. 2014. 206 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 54.

³²³ ALMEIDA, André Martins de. **A Política de Garantia...** Op. cit.

³²⁴ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jul. 2013, p. 342.

³²⁵ DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. Avaliação das mudanças na política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 3, n. 1, p. 51-76, 2005, p. 53.

política nacional. Contudo, por serem mais custosos ao Estado, perderam sua importância ao longo das últimas duas décadas.³²⁶

Em 1996, foi implementado o Prêmio para Escoção do Produto (PEP) para substituir o AGF. De acordo com Mauro Osaki e Mário Otávio Batalha, o PEP diferencia-se da AGF na forma de subvenção estatal, pois no PEP é pago um prêmio (definido por leilão) aos agentes de mercado, que representa a diferença entre o preço de mercado e preço mínimo.³²⁷ O prêmio é pago através da Conab, em leilões públicos organizados pelas bolsas de mercadorias. Com esse novo instrumento, o governo pretende reduzir os custos com a manutenção de preços mínimos, evitando os gastos com a estocagem e transporte do produto, sem contar que elimina os riscos de deterioração e de desvios dos produtos adquiridos,³²⁸ ônus estes presentes no programa de aquisição pelo Governo Federal.

Para o lugar do EGF, lançou-se o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA), no qual o produtor ou a cooperativa pagam um preço (prêmio) e passam a ter o direito de vender sua produção no vencimento do contrato a um valor preestabelecido,³²⁹ valor este denominado preço de exercício.³³⁰ Similar a este modelo, o Prêmio de Opção de Venda Privado de Produtos Agrícolas (PROP) garante ao produtor o direito de venda num valor preestabelecido, mas o lançamento das opções é feito por empresas privadas, interessadas em comprar o produto e a participação estatal se resume em garantir a operação dentro de determinados limites.³³¹

Outro instrumento de garantia de preços mínimos utilizado pelo Governo Federal é o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO). Criado em 2005, também

³²⁶ Mesmo com a criação de novos instrumentos, a AGF continuou sendo utilizada para culturas importantes, em especial as que compõem a cesta de alimentos do brasileiro, como arroz e feijão, com o objetivo de formar estoques estratégicos. DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. Avaliação das mudanças... Op. cit., p. 73.

³²⁷ OSAKI, Mauro; BATALHA, Mário Otávio. Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., Porto Alegre, 2009. *Anais...* Porto Alegre: SOBER, 2009. v. 1, p. 1.

³²⁸ BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas... Op. cit., p. 93.

³²⁹ BITENCOURT, Mayra Batista; BARCZSZ, Silvio Silvestre; ANDRADE, Andrei Almeida. Análise da PGPM no mercado brasileiro de algodão em pluma, milho e trigo, utilizando como instrumento de intervenção a AGF, contrato de opção, PEP e PEPRO. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Brasília: SOBER, 2008.

³³⁰ O preço de exercício da opção é, a princípio, o valor do preço mínimo acrescido dos custos de armazenamento entre o período de lançamento da opção (na safra) até seu vencimento (na entressafra), mas pode ser fixado acima deste valor.

³³¹ BRASIL. Ministério da Agricultura. **Comercialização e abastecimento...** Op. cit.

visa garantir ao produtor o preço mínimo através do pagamento de um prêmio correspondente à diferença entre valor da venda ao mercado e o preço mínimo. Diferencia-se do PEP pelo pagamento da subvenção econômica diretamente ao produtor.³³²

A partir desses instrumentos, o governo presta apoio ao produtor no momento da comercialização, pela mitigação da volatilidade dos preços com a fixação de preços mínimos. No entanto, a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento e, por consequência, do próprio programa nacional de garantia dos preços mínimos, vai além da mitigação dos riscos enfrentados pelo produtor rural. Desde sua criação até o ano de 2003, a CONAB participou de diversos programas institucionais direcionados ao abastecimento, à suplementação alimentar e ao atendimento emergencial para grupos específicos da sociedade.³³³

A partir de 2003, atribui-se à CONAB igualmente a missão de articular a produção agrícola familiar junto aos estados e municípios, por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos, um dos eixos do Programa Fome Zero. Também por isso, a intervenção da CONAB na política de preços mínimos se tornou cada vez mais isolada, atuando como um órgão regulador da PGPM.³³⁴ É verdade que, a partir de 1997, a participação desta política no cenário agrícola nacional foi sendo reduzida, se comparado ao período de 1985 a 1996, quando os instrumentos da PGPM tiveram maior importância para a produção das culturas abrangidas.³³⁵

Nesse novo cenário, André Almeida comenta que a atuação da CONAB para a garantia dos preços mínimos “tem sido mais no sentido de garantir uma pequena quantia remuneradora ao agricultor do que, de fato, tornar-se um mecanismo ativo de garantia de renda ao longo dos anos”. Assim, continua o autor, a atuação da CONAB pode ser caracterizada como passiva, pois a lógica do órgão, após a década de 1990, concentra-se nos sinais de mercado, procurando minimizar os gastos do Estado, abandonando a criação de um mecanismo intervencionista para manter renda e estabilizar o setor agropecuário a longo prazo.³³⁶

³³² BRASIL. Ministério da Agricultura. **Comercialização e abastecimento...** Op. cit.

³³³ ALMEIDA, André Martins de. **A Política de garantia...** Op. cit., p. 95.

³³⁴ ALMEIDA, André Martins de. **A Política de garantia...** Op. cit., p. 105.

³³⁵ DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. **Avaliação das mudanças...** Op. cit., p. 60-61.

³³⁶ ALMEIDA, André Martins de. **A Política de Garantia...** Op. cit., p. 141.

Ainda assim, o investimento do Governo Federal no programa de garantia de preços mínimos é expressivo. Anualmente, são noticiados através do Plano Agrícola os recursos que serão desembolsados para suporte do PGPM. Para se ter uma ideia, na safra 2011/2012 foi orçado o valor de R\$ 5,2 bilhões para equalização dos preços, aquisição direta de produtores e oferta de contratos públicos e privados de opção de venda. Para a safra seguinte, o valor chegou a R\$ 5,4 bilhões.

3.2 O SEGURO RURAL COMO FUNDAMENTO PARA A MUDANÇA NA POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL

3.2.1 O seguro rural no Brasil: entre Proagro e subvenção

A agropecuária é sempre tida como uma atividade econômica incerta. São dois os principais riscos que afetam o setor agropecuário e ameaçam a renda do produtor: as flutuações de preço e flutuações de produtividade.³³⁷ Neste ramo, além do risco de mercado (flutuações de preço), que é peculiar à maioria das atividades econômicas, o produtor também está sujeito a outros riscos (flutuações de produtividade) que tornam a atividade eminentemente arriscada em função, principalmente, da dependência da temperatura e do regime pluviométrico, que exigem as dosagens corretas em cada fase do desenvolvimento das culturas.³³⁸

Na tentativa de amenizar os prejuízos do produtor na quebra de safra, em 1973, com a promulgação da Lei n. 5.969, foi instituído o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, que tinha o objetivo de exonerar o produtor rural do pagamento do crédito rural quando sua produção fosse comprometida pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas ou doenças, com cobertura de até 80% do valor financiado. A partir de 1979, o programa passou a cobrir até 100% do financiamento e englobou a parcela feita com recursos próprios do produtor. Assim permaneceu até 1991, quando a Lei Agrícola e a Resolução 1.855/1991 alteraram as regras do programa, que para se diferenciar do antigo, passou a ser chamado de Proagro Novo. Segundo

³³⁷ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 86-87.

³³⁸ OZAKI, Vitor Augusto. O papel do seguro na gestão do risco agrícola e os empecilhos para o seu desenvolvimento. **Revista Brasileira de Risco e Seguro (online)**, v. 2, p. 75-92, 2006, p. 77.

Carlos Bacha, as principais mudanças foram a inclusão de atividades não financiadas e a restrição dos valores às operações de custeio, excluindo as relativas a investimento.³³⁹

O Proagro é efetivo na tarefa de mitigação de riscos da atividade agrícola, contudo, o produtor que deseja aderir ao programa arca com um custo significativo.³⁴⁰ Os pequenos produtores devem pagar, no ato da contratação, uma quantia equivalente a 2% sobre o valor do orçamento total destinado ao financiamento. Para os demais produtores, inclusive os enquadrados no PRONAMP, a taxa é de 3% sobre o orçamento. A exceção fica para as produções obtidas mediante irrigação, cujo valor é de 1%, tendo em vista que a utilização deste recurso minimiza o risco de quebra de safra.³⁴¹ Atualmente, o Proagro é obrigatório para pequenos produtores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e para os médios produtores enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP).

As principais receitas do Proagro são oriundas da contribuição dos beneficiários do programa e dos recursos obtidos através de repasses da União. Já as despesas são, na maior parte, com o pagamento de benefícios aos produtores. A primeira fase do programa representou um considerável gasto para os cofres públicos, com receitas de US\$ 1,6 bilhão e despesas de US\$ 3,6 bilhões. Por outro lado, o Proagro Novo vem apresentando melhores resultados.³⁴² No período entre 1999-2010, o Programa apresentou um crescimento expressivo. As receitas, que eram de R\$ 79 milhões em 1999, atingiram R\$ 248 milhões em 2010, enquanto as despesas passaram de R\$ 62 milhões para R\$ 257 milhões no mesmo período.³⁴³ Apesar da evolução do programa neste século, percebe-se que a participação governamental com recursos da União ainda é fundamental para a manutenção do Proagro, eis que, entre 1999 e 2009, dos R\$ 3.7 bilhões arrecadados pelo Proagro, R\$ 2.2 bilhões são oriundos de recursos repassados pela União.

³³⁹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 88.

³⁴⁰ BOLETIM do seguro rural... Op. cit.

³⁴¹ BOLETIM do seguro rural... Op. cit.

³⁴² BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Op. cit., p. 89-90.

³⁴³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária PROAGRO**: relatório circunstanciado 1999-2010. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO_Relatorio_Circunstanciado_1999-2010.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

Além do Proagro, o produtor também dispõe do seguro rural como ferramenta para mitigação de riscos da atividade. Por intermédio deste programa é possível assegurar o custo de produção (ou a própria produção) mediante o pagamento de um prêmio à seguradora. O mercado de seguro rural é abrangente, apresentando vários tipos de produtos: seguro agrícola, seguro de penhor rural, seguro de equipamentos agrícolas, seguro de vida do produtor rural, seguro pecuário, seguro aquícola, seguro contra geada, seguro canavial, seguro de florestas, seguro de propriedade rural e seguro multirrisco.³⁴⁴

A modalidade mais utilizada no Brasil é o seguro de custeio. Através dessa apólice, garante-se ao produtor, na ocorrência de sinistro, o valor do crédito de custeio, de acordo com o nível de cobertura constante na apólice. Semelhante a ele, há o Seguro de Produtividade. Diferenciam-se em relação ao cálculo do Limite Máximo de Indenização que, para o primeiro é o valor do custeio por hectare, enquanto no segundo o preço do produto no mercado é o fator determinante.³⁴⁵

Uma terceira modalidade de seguro é mais recente, e também mais atraente. É chamada de seguro de receita (faturamento) e cobre as perdas na receita do produtor devido a quedas na produção e/ou no preço de comercialização do produto.³⁴⁶ O valor do prêmio varia entre as seguradoras, mas, via de regra, está relacionado com o nível de cobertura do faturamento esperado, assim como com a localização da área de lavoura.³⁴⁷

Apenas como exemplo, no seguro agrícola (seguro de produtividade) ofertado pelo Banco do Brasil para a cultura da soja na safra 2014/2015, a taxa comercial cobrada para cobertura de 65% da produtividade esperada para o município de Maringá (PR) é equivalente a 7,85% do custo total orçado. Para as mesmas condições, o Seguro de Faturamento oferecido pelo Banco do Brasil cobra o equivalente a 10,76% do custo total de produção. Percebe-se, então, que os custos para a contratação do seguro rural são expressivos, especialmente para a contratação do seguro de

³⁴⁴ BOLETIM do seguro rural... Op. cit.

³⁴⁵ BOLETIM do seguro rural... Op. cit.

³⁴⁶ BOLETIM do seguro rural... Op. cit.

³⁴⁷ No seguro agrícola ofertado pelo Banco do Brasil (vinculado à Companhia de Seguros Aliança do Brasil), para a safra 2014/2015, o produtor teve a opção de contratar o seguro rural com nível de cobertura de 50%, 55%, 60%, 65%, 70%, 75% e 80% do faturamento esperado. Especificamente para o município de Maringá, o seguro é restrito a 60%, 65% ou 70%, no caso do faturamento e 50%, 55%, 60%, 65% e 70% no caso do seguro agrícola normal. BANCO DO BRASIL. **Tabela de cotação de seguro**. Brasília, 2014.

faturamento, o único capaz de proteger o produtor simultaneamente contra os riscos relativos a preço e produção.

No âmbito do seguro rural, a atuação estatal não se resume ao controle e regulação do mercado segurador. Diante da importância do seguro e do alto custo imputado ao produtor rural, foi instituído em 2003, através da Lei n. 10.823, e regulamentado pelo Decreto n. 5.121/2004, o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. O Programa tem como diretrizes gerais: a) promover a universalização do acesso ao seguro rural; b) assegurar o papel deste instrumento como mitigador dos efeitos dos riscos climáticos presentes na atividade agropecuária, gerando estabilidade de renda ao produtor rural; e c) induzir o uso de tecnologias adequadas e modernizar a gestão do empreendimento agropecuário.³⁴⁸

A subvenção econômica concedida pelo Governo Federal pode ser pleiteada por qualquer produtor rural, pessoa física ou jurídica, desde que cultive espécies contempladas pelo programa.³⁴⁹ Até 2015, o percentual de subvenção variava entre 30% e 70% do valor do prêmio, a depender da atividade praticada, limitado ao valor máximo de R\$ 96.000,00 por beneficiário/ano civil na modalidade agrícola, e R\$ 32.000,00 na pecuária, de florestas e aquícola. Caso o beneficiário exercesse as quatro atividades subvencionadas acima destacadas, o limite máximo seria R\$ 192.000,00, respeitados os limites individuais de cada modalidade. Além desses percentuais, o Programa ainda garantia um acréscimo de 20% na subvenção para os grupos prioritários, tais como: produtores rurais enquadrados no Pronamp, produtores de orgânicos e produtores situados em microrregiões prioritárias.³⁵⁰ Para a safra 2015/2016, as regras da subvenção foram alteradas em função do contingenciamento de gastos. O percentual da subvenção atualmente varia entre 30% e 45%, com o valor máximo de R\$ 72.000,00 para a atividade agrícola, e R\$ 24.000,00 para as demais atividades. Assim, o total para o produtor que exerça todas as atividades passou a ser de R\$ 144.000,00.³⁵¹

³⁴⁸ BRASIL. Resolução n. 26, de 19 de novembro de 2012. Aprova o Plano Trienal do Seguro Rural - PTSR do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para o período de 2013 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 230, 29 nov. 2012. Seção 1, p. 3-4.

³⁴⁹ BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. Op. cit., p. 189-190.

³⁵⁰ BRASIL. Resolução n. 26... Op. cit., p. 3-4.

³⁵¹ BRASIL. Ministério da Agricultura. **Limites / Percentuais de subvenção**. 2015. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/seguro-rural/limites-percentuais-de-subvencao>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Os números da subvenção ao seguro rural no Brasil cresceram na medida em que mais recursos foram destinados ao Programa. Os investimentos passaram de R\$ 2,3 milhões em 2005 para R\$ 557,8 milhões em 2013. No mesmo período, a área segurada e a importância segurada saíram de 70 mil hectares e R\$ 127 milhões para 9,6 milhões de hectares e R\$ 16.8 bilhões.³⁵² Embora a evolução seja evidente, o PSR cobre menos de 10 milhões de hectares numa área potencial de pelo menos 30 milhões. No entanto, até a área coberta tem proteção precária, pois a liberação dos recursos é realizada a conta-gotas.³⁵³ O Tribunal de Contas da União, ao realizar auditoria operacional para avaliar a eficiência do PSR, observou diversas falhas no programa, citam-se algumas: descumprimento de planos e metas, ausência de critérios técnicos para a elaboração de orçamentos, inexistência de um fundo garantidor eficaz e ausência de indicadores de desempenho.³⁵⁴

Com efeito, o princípio da eficiência, norteador da atividade administrativa brasileira, exige que os atos da Administração Pública sejam praticados com qualidades intrínsecas de excelência, propiciando o melhor atendimento possível das finalidades previstas em lei.³⁵⁵ A realidade do programa de subvenção ao seguro rural está muito distante dessa premissa. A Administração Pública é ineficiente na gestão e execução do PSR, revelando um comportamento moroso, exacerbadamente formalista, perdulário e improdutivo.³⁵⁶

Sem dúvida, a falha mais alarmante apontada pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União é o descumprimento dos planos e metas traçados. O relatório indica que entre 2004 e 2012, apenas 59% dos valores prometidos foram

³⁵² BRASIL. Ministério da Agricultura. **Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015**. Op. cit.

³⁵³ BUAINAIN, Antonio M.; LOYOLA, Pedro. Seguro rural: TCU e as fragilidades do sistema. **Agroanalysis**, São Paulo, maio 2014, p. 31.

³⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 453/2014**. Plenário. Rel. José Múcio Monteiro. Sessão 26/02/2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-118899&texto=50524f43253341333938313132303132332a&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

³⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=74838>>. Acesso em: 9 set. 2014.

³⁵⁶ Sobre o tema: BORGHI, Vitor José. A subvenção ao seguro rural no Brasil: reflexões sobre a eficiência administrativa do PSR a partir da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. **Problemas emergentes da Administração Pública**. Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

empenhados e que apenas 31,24% foram pagos. A razão disso, de acordo com o próprio órgão auditor, reside no fato de que recursos previstos para o PSR concorrem, no âmbito do Ministério da Agricultura, com os recursos não contingenciáveis, como manutenção geral do Ministério e folha de pagamento. Assim, quando há ordem de contingenciamento pelo Governo Federal, o PSR é desfavorecido.³⁵⁷

No ano de 2015, por exemplo, ano em que o país enfrentou grave crise econômica que culminou na necessidade de corte de recursos nas mais diversas áreas, a política de seguro rural foi uma das mais atingidas. Os recursos previstos para o programa naquele ano eram de R\$ 668 milhões. Contudo, em função dos contingenciamentos e do pagamento de dívidas referentes a contratações do ano anterior, os recursos caíram quase pela metade, restando, apenas, R\$ 316,7 milhões.³⁵⁸ Jessé Torres Pereira Júnior lembra que o orçamento é um instrumento de controle, mas também uma ferramenta imprescindível para o planejamento e para a definição das prioridades do Estado.³⁵⁹ Dessa forma, o não cumprimento do disposto no orçamento público leva à insegurança jurídica e ao subterfúgio das prioridades estatais.

A insegurança trazida pela gestão ineficiente do programa impede o desenvolvimento do seguro rural no Brasil. Em entrevista ao Boletim do Seguro Rural, Marcio Martinati, que pertence ao setor de agronegócios da seguradora Allianz Seguros S.A., afirmou que é muito difícil o mercado do seguro rural funcionar sem a subvenção ao prêmio, tendo em vista que o seguro agrícola possui alta exposição catastrófica, ou seja, quando ocorre um evento sinistrante, ele provavelmente afetará toda uma região. Não obstante, devido a baixa massificação dessa carteira e a concentração em algumas áreas de risco, ainda não há um mutualismo perfeito, razão pela qual o subsídio se faz necessário para dar equilíbrio atuarial à carteira de seguros, tornando o produto mais acessível ao produtor rural.³⁶⁰

Em junho de 2012, a consultoria paulista *MBAgro* analisou o seguro agrícola no Brasil e a importância da intervenção estatal neste mercado. Uma das

³⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 453/2014...** Op. cit.

³⁵⁸ FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo não tem mais verba para o seguro rural neste ano.** 2015. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/governo-nao-tem-mais-verba-para-o-seguro-rural-neste-ano.html>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

³⁵⁹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Sustentabilidade e planejamento...* Op. cit., p. 30.

³⁶⁰ MARTINATI, Marcio. **Boletim do Seguro Rural.** 6. ed. Piracicaba: ESALQ/USP, 2014. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_6aEdicao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015. Entrevista concedida ao Boletim do Seguro Rural.

conclusões propostas pelo estudo foi dimensionar o montante necessário para subvencionar o prêmio de Seguro Faturamento (produtividade e receita) para as principais culturas da agricultura brasileira, nos moldes utilizados atualmente pelo Ministério da Agricultura. Combinando dados efetivos da subvenção e do prêmio, obtidos junto ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural de 2010, com as áreas plantadas do IBGE (2009/2010) e da estratificação das propriedades obtidas no Censo, o estudo estimou o valor de R\$ 4,076 bilhões para uma área de 59,645 milhões de hectares.³⁶¹

3.2.2 A política agrícola nos Estados Unidos da América

Há muito tempo que a agropecuária não é apenas voltada para o mercado interno. No Brasil, aliás, essa atividade sempre teve como foco a exportação e a geração de divisas. Por essa razão, o planejamento da política agrícola brasileira exige considerar a forma de intervenção estatal desempenhada na atividade agropecuária em outros países, especialmente naqueles que competem com o Brasil nesse mercado. Com o fenômeno da globalização, que, de certa forma, transformou o agronegócio num grande mercado mundial, a análise dos mecanismos de política agrícola adotados no estrangeiro se tornou ainda mais importante.

As políticas agrícolas executadas em países que são grandes produtores e exportadores de produtos do agronegócio geram efeitos no comércio internacional. De acordo com Adelson Figueiredo e Maurinho Santos, isso ocorre por pelo menos dois fatores: a maior integração dos mercados agrícolas criada pela globalização das economias mundiais e o abrangente processo de transformação dos produtos agrícolas em *commodities*.³⁶² Portanto, para não perder competitividade no mercado

³⁶¹ As culturas consideradas pela *MBAgro* no cálculo foram: algodão, soja, milho (1ª e 2ª safra), arroz, batata-inglesa, café, trigo, uva, laranja, maçã, feijão (fradinho, preto, verde e de cor) e cana-de-açúcar. BRASIL. Ministério da Agricultura. Câmara Temática de Seguros do Agronegócio. **Estudo Seguro Rural**. 2012. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Financiamento_e_seguro_do_agronegocio/5RO/App_FAEP_GTseguro_rural.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

³⁶² FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. Leis agrícolas dos EUA: síntese histórica e principais mudanças na política agrícola. **Informe Gepec (Impresso)**, v. 13, 2009, p. 22-39. Disponível em: <<file:///C:/Users/Asus/Downloads/1910-9981-1-PB.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

internacional, é essencial que o estudo das políticas agrícolas de outras nações preceda o planejamento da política agrícola nacional.

Com o *crash* da economia americana no final da década de 1920, a agricultura nos Estados Unidos enfrentava uma grave crise. A população empregada no setor representava 20% de toda a população empregada no país, mas a renda do setor representava apenas 7% da renda nacional. Naquele momento, a renda do produtor rural americano representava apenas 40% da renda dos demais setores da economia. Nesse cenário é que foi editada a primeira Lei de Política Agrícola dos EUA, o *Agricultural Adjustment Act* de 1933, fazendo parte do programa de recuperação da economia de Franklin Roosevelt, o *New Deal*.³⁶³ Roosevelt assumira a tarefa de reestruturar o país economicamente, equilibrando os setores primário, secundário e terciário, e remodelando o sistema econômico americano, com o combate aos abusos e excessos.³⁶⁴ Sérgio Guerra relata que a crise ocorrida na década de 1930 levou à criação de mais agências governamentais, momento em que o Estado se estruturou para enfrentar os problemas sociais e econômicos. Roosevelt criou uma Comissão (*Committee on Administrative Management*) cujo trabalho era analisar a organização da administração estatal e encontrar soluções para os problemas ali existentes. Dentre as recomendações feitas pela Comissão, Sérgio Guerra destaca “a criação de um órgão (*The Executive Office of the President – EOP*), que reunisse as atividades do poder executivo, tais como orçamento, eficiência, pessoal e planejamento”.³⁶⁵

A política previa mecanismos de controle de oferta, por meio da redução voluntária da área plantada em troca de subsídios estatais. Criou-se, também, um mecanismo de capitalização da agricultura denominado “empréstimo de comercialização”, através do qual os produtores poderiam antecipar os rendimentos da sua produção, com a opção de, ao final do empréstimo, devolver a quantia em dinheiro ou em produto. Foi criada, ainda, a *Commodity Credit Corporation*, instituição

³⁶³ FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. Leis agrícolas dos EUA... Op. cit.

³⁶⁴ QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Perspectiva de uma nova regulação da agricultura brasileira através de um órgão regulador setorial: o *Agricultural Adjustment Act* como subsídio à sua implementação. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67352>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

³⁶⁵ GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira por agências: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 27-28.

encarregada do controle e da transferência dos recursos públicos aos produtores rurais. Por fim, a partir de 1935, dando sequência à política de fortalecimento da agricultura interna, o governo norte-americano impôs barreiras à importação e concedeu subsídios ao consumo interno e às exportações.³⁶⁶

A proteção contra desastres agrícolas nos Estados Unidos é comumente realizada por intermédio de uma das três seguintes formas: seguro agrícola, empréstimos de emergência e pagamentos diretos em função de desastres. Os empréstimos de emergência foram criados em 1949 e proporcionavam recursos a baixo custo para produtores afetados por distorções climáticas ou desastres naturais. Os pagamentos diretos em virtude de desastres foram instituídos em 1973 e providenciavam pagamentos diretos em dinheiro para os produtores afetados por desastres naturais.³⁶⁷ Embora o seguro agrícola tenha sido experimentado nos Estados Unidos desde 1899 pelas seguradoras privadas,³⁶⁸ foi em 1938 que esta modalidade de seguro ganhou notoriedade com a criação da *Federal Crop Insurance Corporation (FCIC)*, agência ligada ao Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. A companhia entrou em operação em 1939, ofertando seguro para a lavoura de trigo, com cobertura para seca, inundação, granizo, vento, pragas, entre outros danos incontrolláveis determinados pela própria Companhia. Nos primeiros anos, a Companhia apresentou resultados insatisfatórios e o Tesouro Americano transferiu cerca de US\$ 28 milhões para cobrir os prejuízos.³⁶⁹ Nas décadas subsequentes, o programa de seguros liderado pela FCIC apresentou grande oscilação (de valores aplicados, de culturas protegidas, de métodos de execução), mas nem por isso o seguro rural foi descartado pelo governo norte-americano. A Lei Federal do Seguro Agrícola, de 1980 instituiu o *Multiple Peril*

³⁶⁶ FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. Leis agrícolas dos EUA... Op. cit.

³⁶⁷ GARRET, Thomas A.; MARSH, Thomas L.; MARSHAL, Maria I. **Political Allocation of U.S. Agriculture Disaster Payments in the 1990s**. St. Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis, 2003. Disponível em: <<https://research.stlouisfed.org/wp/2003/2003-005.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

³⁶⁸ GARDNER, Bruce L.; KRAMER, Randall A. Experience with crop insurance programs in the United States. In: HAZELL, Peter; POMAREDA, Carlos; VALDÉS, Alberto (eds.). **Crop insurance for agricultural development: issues and experience**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 196. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=AO0qAAAAAYAAJ&pg=PA303&lpg=PA303&dq=robert+thompson+insurance+agriculture&source=bl&ots=4_RY6rtw-W&sig=lonNKPM1WtaYaN_dJD-ePo50SzM&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwig9YyPqLzKAhXHeCYKHYYWD-QQ6AEIKTAB#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 jan. 2016.

³⁶⁹ OZAKI, Vitor Augusto. **Métodos atuariais aplicados à determinação da taxa de prêmio de contratos de seguro agrícola: um estudo de caso**. 2005. 347 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2005.

Crop Insurance (MPCI), programa que passaria a ser a principal forma de proteção contra desastres. Para incentivar a participação dos produtores no programa, a lei estabeleceu ainda o subsídio mínimo de 30% do prêmio para os níveis garantidos de produtividade de 50% e 65%.³⁷⁰ Em função do subsídio concedido, a área segurada aumentou 81% em 1981.³⁷¹

Em síntese, é possível afirmar que, entre 1933 e 1990, a política agrícola americana sofreu diversas alterações, inclusive no que diz respeito à intensidade da intervenção estatal na economia. No entanto, pode-se dizer que sempre se baseou em três diretrizes principais: a) garantia de preços; b) garantia de renda aos produtores; e c) conservação de recursos. Nesse período, essas diretrizes sempre estiveram presentes na política agrícola, de forma que a ordem de prioridade entre elas era definida em função da conjuntura econômica e política, interna e externa.³⁷² É digno de nota que os recursos financeiros despendidos pelo governo estadunidense com os programas de fortalecimento da agricultura sempre foram bastante elevados, mesmo em tempos de crise econômica mundial. A partir da década de 1990, muito em função da política de cortes nos gastos governamentais, esse cenário começa a mudar, e a política agrícola passou a visar um modelo de agricultura economicamente sustentável e mais orientada ao mercado.³⁷³

Também no início da década de 1990, a Lei de Reforma do Seguro Agrícola foi sancionada e, dentre outros fatores, determinou a participação compulsória no MPCI para os agricultores interessados em se beneficiar de outros programas governamentais. Outra medida implementada pela lei foi a inclusão da cobertura catastrófica como cobertura mínima do MPCI, para substituir outros programas governamentais de assistência em casos de desastres. O produtor ficava isento do pagamento do prêmio, mas era obrigado ao pagamento de uma taxa administrativa de US\$ 50 por cultura e por município.³⁷⁴

³⁷⁰ De acordo com Vitor Ozaki, “o programa MPCI garantia cobertura toda vez que a produtividade não conseguisse atingir valor pré-estabelecido, denominado produtividade crítica ou garantida. Este valor era calculado como um percentual de 50%, 65% ou 75% sobre a produtividade média”. OZAKI, Vitor Augusto. **Métodos atuariais aplicados...** Op. cit.

³⁷¹ OZAKI, Vitor Augusto. **Métodos atuariais aplicados...** Op. cit.

³⁷² FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. *Leis agrícolas dos EUA...* Op. cit.

³⁷³ FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. *Leis agrícolas dos EUA...* Op. cit.

³⁷⁴ OZAKI, Vitor Augusto. **Métodos atuariais aplicados...** Op. cit.

Adelson Figueiredo e Maurinho Santos explicam que, em 1996, com a implementação do *Fair Act*, o sistema de pagamentos diretos aos produtores rurais dos Estados Unidos foi remodelado, e passou a vigorar através de pagamentos fixos decrescentes e desacoplados. Isto é, os subsídios agrícolas deixaram de influenciar o comportamento dos produtores, de forma que estes passaram a tomar suas decisões de plantio e comercialização apenas com base nas expectativas de retorno ao mercado e não no volume de subsídios determinado pelo governo.³⁷⁵ Com esse novo modelo, havia a expectativa de que a política agrícola fosse menos intervencionista. Contudo, os autores lembram que não foi isso que ocorreu, “havendo aumento no volume de recursos destinados aos produtores; além disso, desvincularam-se os programas de pagamentos dos controles de oferta”.³⁷⁶

Em relação ao seguro agrícola, a mesma lei retirou a obrigatoriedade da aquisição de seguro para que os produtores pudessem aderir a outros programas governamentais, e permitiu o início do desenvolvimento do seguro de renda agrícola pelo FCIC, como alternativa ao programa desenvolvido pelo MPCIC.³⁷⁷ É preciso mencionar que a proteção contra desastres foi amplamente desempenhada nos Estados Unidos durante a década de 1990. Os empréstimos de emergência tiveram desembolsos anuais na faixa de U\$ 1 bilhão, enquanto o seguro agrícola realizou pagamentos de U\$ 10 bilhões durante aquela década. Já os pagamentos diretos contra desastres, o programa mais utilizado à época, gerou um desembolso U\$ 30 bilhões na década de 1990.³⁷⁸

Em 2002, uma nova mudança na Lei Agrícola aumentou o percentual de terras destinadas à conservação, reduziu o preço mínimo da soja em 5% e criou o preço efetivo na aplicação dos pagamentos contra-cíclicos. Ou seja, os investimentos estatais contra-cíclicos, aqueles que procuram acelerar a economia em momentos de crise, que antes de 1996 eram utilizados ditados por *target prices*, preços historicamente mantidos em patamares superiores ao mercado, passaram a ser aplicados através do preço efetivo, um preço mais adequado à realidade do mercado. Contudo, em 2008, com a

³⁷⁵ FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. *Leis agrícolas dos EUA...* Op. cit.

³⁷⁶ FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. *Leis agrícolas dos EUA...* Op. cit.

³⁷⁷ OZAKI, Vitor Augusto. *Métodos atuariais aplicados...* Op. cit.

³⁷⁸ GARRET, Thomas A.; MARSH, Thomas L.; MARSHAL, Maria I. *Political Allocation...* Op. cit.

implementação da *Farm Bill*, os subsídios voltaram a crescer, e os pagamentos contracíclicos voltaram a ser realizados com base nos *target prices*.³⁷⁹

Finalmente, uma nova *Farm Bill* foi aprovada em 2014. No que concerne à produção agrícola, a política tem como destaque os seguros contra desastres naturais e a garantia de renda, cujos subsídios foram incrementados. A nova legislação acrescenta novas formas de seguro rural, com o objetivo de garantir que a renda do produtor nunca fique abaixo de um nível predeterminado, independente dos níveis de produção.³⁸⁰ Sobre a nova lei, Robert Thompson comenta que os produtores americanos recebem subsídio para contratar seguro para até 95% da renda prevista, estabelecendo uma segurança para a sua renda em casos de perda por quebra de safra ou por preços baixos.³⁸¹

O seguro rural tem sido subsidiado pelo governo estadunidense desde o início da década de 1980, reduzindo consideravelmente o custo da contratação para os produtores rurais. Desde então, as percentagens de subsídio ao prêmio variaram. Entre 1982 e 1994, o subsídio se situou no patamar médio de 25%. Em 1995, o seguro de cobertura mínima do MPCCI foi totalmente subsidiado pelo governo. A partir de 1999, o subsídio médio ficou na percentagem de 55%. Não obstante, além do subsídio direto aos produtores, o governo dos Estados Unidos também subsidia o custo administrativo das seguradoras.³⁸²

Muito em função da atuação do governo, através de subsídios, o seguro rural conseguiu ser difundido nos Estados Unidos, de forma que mais de 80% da área agrícola é coberta por seguro. Em razão disso, é possível afirmar que o seguro rural tem elevada importância na política agrícola daquele país. Mas é preciso lembrar que o programa foi criado na década de 1930, e que para chegar ao estágio atual, precisou

³⁷⁹ FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. Leis agrícolas dos EUA... Op. cit.

³⁸⁰ EQUÍVOCOS da Farm Bill. *Agroanalysis*, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.agroanalysis.com.br/4/2014/politica-agricola/estados-unidos-equivocos-da-farm-bill>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

³⁸¹ THOMPSON, Robert. Seguro rural incentiva agricultura nos EUA. *Estadão*, São Paulo, 12 abr. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,seguro-rural-incentiva-agricultura-nos-eua-imp-,1152859>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

³⁸² OZAKI, Vitor Augusto. *Métodos atuariais aplicados...* Op. cit.

passar por um lento processo de amadurecimento, com constantes avaliações e melhorias.³⁸³

3.2.3 A necessidade de mudança de paradigma na política agrícola brasileira

Anualmente, o Governo Federal lança mão de um pacote de medidas para a promoção do desenvolvimento da agropecuária nacional. Trata-se do plano agrícola e pecuário, que abrange as principais políticas públicas específicas para o agronegócio e tem como objetivo assegurar níveis adequados de apoio ao produtor rural e fomentar o desenvolvimento do setor. Jessé Torres Pereira Junior ressalta que “as políticas públicas integram o núcleo normativo definidor das atividades-fim do Estado”. São elas, em última instância, a representação das funções constitucionalmente atribuídas à Administração Pública, desenvolvidas através de projetos e atividades.³⁸⁴ As políticas públicas voltadas ao agronegócio dispõem de recursos expressivos, contudo, o setor agropecuário e, especialmente o produtor rural, ainda não tem a segurança necessária, o que põe em dúvida a eficiência da regulação agrícola atual.

A análise da evolução da política agrícola nacional, pelo estudo dos instrumentos que foram utilizados ao longo do tempo, especialmente no século XX, traz a conclusão antes anunciada por Alessandro Arbage, de que o Brasil sempre preferiu instrumentos de política agrícola pontuais, com objetivos de curto prazo, em detrimento de uma política agrícola clara, definida e com objetivos de médio e longo prazo, voltada aos interesses do produtor rural.³⁸⁵ O exame dos principais instrumentos de regulação utilizados atualmente demonstra que esse cenário permanece. O Estado dedica grande parte dos recursos públicos destinados ao agronegócio numa política que, apesar de importante, traz pouca segurança ao produtor rural, como ocorre com o crédito rural. Isto é, uma política em que o efeito é imediato (capitalização do produtor), mas que em médio e longo prazo pode se transformar num problema para o produtor (dívida agrícola) e para o próprio Estado (instauração de um processo de renegociação de

³⁸³ BOLETIM do seguro rural. Piracicaba: ESALQ/USP, 2013. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_1aEdicao.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015.

³⁸⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 30.

³⁸⁵ ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural**... Op. cit., p. 134.

dívidas agrícolas). Por outro lado, a política de seguro rural que é capaz de garantir a produção, ou até mesmo a renda do produtor rural, é tratada pelo Estado de forma displicente, com desídia e morosidade.

Não se pode olvidar que a experiência norte-americana com o seguro rural evidencia que o desenvolvimento deste mercado é um processo dispendioso e de longo prazo. Uma das premissas da política agrícola dos Estados Unidos é o acesso universal ao seguro rural, pela qual nenhum produtor rural elegível ao programa pode ter seu direito de acesso negado, o que demanda uma atuação estatal ainda maior, tendo em vista a impossibilidade das seguradoras rejeitarem empreendimentos agrícolas de alto risco.³⁸⁶ Ocorre que o Brasil não parece ter aprendido com a experiência norte-americana com o seguro rural, que é bem sucedida, ao menos no que concerne à promoção de segurança ao mercado e ao produtor rural.

O paradigma traçado pela política agrícola atual no Brasil é pouco eficiente e revela um contrassenso entre a atuação estatal e aquilo que é disciplinado na Lei de Política Agrícola. O art. 3º desta Lei especifica que são objetivos da política agrícola, dentre outros, eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura (III) e melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural (XVII). Não se está a dizer que o crédito rural não possa auxiliar no alcance destes objetivos, ocorre que o seguro rural, especialmente o seguro de renda, é uma ferramenta muito mais eficaz para tanto.

São vários os resultados positivos da utilização do seguro de renda. Dentre estes, destacam-se: o aumento do bem estar do produtor rural pela aversão ao risco, uma maior eficiência econômica e menores custos econômicos para o governo. Nos Estados Unidos, a utilização do seguro de renda permite uma redução considerável dos gastos governamentais, quando comparados aos mecanismos de seguro tradicionais, que tem como finalidade apenas a salvaguarda da produção. O aumento do bem estar do produtor rural pode ser visualizado por intermédio da redução do risco da atividade,

³⁸⁶ GUIMARÃES, Marcelo Fernandes; NOGUEIRA, Jorge Madeira. A experiência norte-americana com o seguro agrícola: lições ao Brasil? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21 jan. 2015.

visto que esta modalidade de seguro atua diretamente sobre a função utilidade do produtor.³⁸⁷

Repise-se que não há controvérsia quanto ao valioso estímulo que um crédito com custos inferiores aos tradicionais pode trazer. Porém, as recorrentes crises que abalam o setor fazem com que o crédito rural deixe de ser a solução e, eventualmente, se torne um problema para os produtores. Essas crises geralmente são provocadas por situações que fogem ao controle do produtor rural, como ocorre na queda na produção em razão das condições climáticas ou pelos baixos preços praticados no mercado. Portanto, a política de crédito rural se revela ineficiente para a eliminação das distorções que afetam o desempenho das funções econômicas e sociais da agropecuária.

Observe-se, ainda, que na ocorrência de crise do agronegócio, o Estado é acionado, uma vez que reconhece a importância do setor para o país. Como não consegue resolvê-la, tenta minimizar seus efeitos através de programas de refinanciamento, que representam um custo muito alto para os cofres públicos. O mais preocupante é que o prejuízo do Governo Federal não significa necessariamente uma vantagem ao produtor rural. Pelo contrário, via de regra, as renegociações amortizam apenas uma pequena parte da dívida, e o restante ainda deverá ser pago pelo financiante, contando, apenas, com maior prazo para tanto.

Por outro lado, os recursos destinados ao subsídio do seguro rural representam um ganho financeiro direto ao produtor rural brasileiro. A Lei n. 10.823/2003 e o Decreto n. 5.121/2004 estabelecem que o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural será operacionalizado através do abatimento do valor subvencionado do valor do prêmio cobrado dos beneficiários.

É interessante comparar a eficiência das políticas de crédito rural e de subvenção ao seguro rural. É bem verdade que não há precisão nos valores desembolsados pela Administração Pública para estas duas políticas, sobretudo em relação aos programas de refinanciamento de dívidas oriundas do crédito rural.³⁸⁸ No

³⁸⁷ MIQUELETO, Guilherme Jacob. **Contribuições para o desenvolvimento do seguro agrícola de renda para o Brasil**: evidências teóricas e empíricas. 2011. 204 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2011.

³⁸⁸ Essa dificuldade também foi constatada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal que, ao elaborar estudo sobre a renegociação de dívidas rurais no Brasil,

entanto, uma vez que não se está tratando apenas da eficiência econômica, mas a eficiência em sua dupla face social e econômica, com vistas para o desenvolvimento, torna-se possível a comparação destas duas políticas.

Com efeito, em apenas quatro dos programas de refinanciamento de dívida agrícola operacionalizados nas últimas duas décadas, a saber, Securitização, PESA, Recoop e Repactuação de Fundos Constitucionais, estima-se que o Poder Público tenha desembolsado mais de vinte bilhões de reais.³⁸⁹ Enquanto isso, os recursos previstos para o programa de seguro rural no ano de 2015 que eram de R\$ 668 milhões; e em função dos contingenciamentos e pagamento de dívidas referentes a contratações do ano passado, caíram quase pela metade, restando apenas R\$ 316,7 milhões.³⁹⁰ Ou seja, enquanto os recursos gastos com o refinanciamento de dívidas de crédito rural atingem, sem qualquer esforço, o valor anual de R\$ 1 bilhão, os recursos para a subvenção do seguro rural efetivamente gastos têm enorme dificuldade para atingir a metade desse valor. Deixam-se de lado, nesta breve análise, os valores desembolsados com a equalização das taxas de juros que operacionaliza o programa de crédito rural. Da mesma forma, não são computados aqui os recursos gastos com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). A omissão desses gastos na análise é proposital, pois, além de não ser o objetivo primordial deste trabalho a comparação destas políticas através da análise econômica, a comparação feita de forma simplista demonstra quão óbvio é o equívoco da política agrícola ao priorizar o crédito em detrimento do seguro.

A comparação das políticas pelo aspecto social enseja uma vantagem ainda maior do programa de subvenção ao seguro rural, na modalidade de renda. A certeza de uma renda justa provoca uma tranquilidade imediata ao produtor rural que afeta positivamente o seu nível de bem estar. Não obstante, garante ao mesmo a efetivação de direitos fundamentais básicos como a saúde e a alimentação, e até mesmo à educação e ao lazer, para si e para quem dele dependa. O crédito rural, por sua vez, capitaliza o produtor rural, o que significa que ele terá garantido apenas um dos diversos elementos de que precisa para alcançar a renda ao final da safra. Dependerá, ainda, de condições climáticas, do uso da tecnologia adequada, e até mesmo do equilíbrio do mercado

não obteve as informações técnicas necessárias para instruir e ajudar na definição de parâmetros para a nova legislação sobre o tema. TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** Op. cit.

³⁸⁹ TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural...** Op. cit.

³⁹⁰ FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo não tem mais verba...** Op. cit.

financeiro, sendo que, a variação de qualquer um destes elementos poderá resultar na impossibilidade de aferição de renda. Desta forma, o seguro de renda se revela uma ferramenta muito mais eficaz para a garantia dos direitos fundamentais aos produtores rurais.

Jessé Torres Pereira Júnior lembra que o Estado democrático de Direito é o que garante a efetivação dos direitos fundamentais consagrados na Constituição, e lhe ser fiel é o dever jurídico indeclinável do Estado. A concretização dos direitos fundamentais deve estar presente em todos os níveis do planejamento, já que, segundo o autor, cada plano de ação governamental deve ser uma resposta à efetivação dos direitos fundamentais e do respeito à dignidade humana que os inspira. Se assim não for, não haverá Estado democrático de Direito, nem administração responsável e de resultados que lhe deve corresponder.³⁹¹

Assim, a política agrícola brasileira caminha na contramão dos objetivos constitucionais e do próprio Estado democrático de Direito. A preferência pelo crédito rural e a negligência com o programa de subvenção ao seguro rural obstaculizam o processo de desenvolvimento brasileiro, em função da instabilidade e insegurança que a ausência de um programa sólido de seguro rural provocam no agronegócio, o que atrapalha os resultados macroeconômicos do próprio setor, e também pelo impacto causado individualmente nos direitos fundamentais de cada produtor rural. Portanto, tal qual ocorre nos Estados Unidos, a intervenção estatal no agronegócio brasileiro deve, através de subsídios e de um planejamento sólido, proporcionar um ambiente favorável para o desenvolvimento do programa de seguro rural.

³⁹¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 36.

CAPÍTULO 4 – A TRIBUTAÇÃO NO AGRONEGÓCIO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

4.1 O DIREITO TRIBUTÁRIO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

4.1.1 A função da tributação na concretização dos objetivos constitucionais

A tributação é, aos olhos de Hugo de Brito Machado, “o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Ela possibilita ao Estado a prática de fins sociais, sem implicar necessariamente na monopolização de toda a atividade econômica”.³⁹² Assim, para obter os recursos de que precisa, o Estado Moderno se vale, além da exploração de atividade econômica, também e, principalmente, da tributação. Tem-se, então, um “Estado Fiscal”, no qual os direitos fundamentais dos cidadãos são acompanhados (e assegurados) pelo dever fundamental de pagar tributos.³⁹³

Com efeito, Fernando Facury Scaff lembra que não existe direito que independa de custos. Os direitos sociais e os direitos difusos, considerados como de segunda e terceira dimensão têm um custo mais fácil de ser vislumbrado. Contudo, o autor frisa que até mesmo direitos básicos, como os de primeira dimensão, possuem altos custos que devem ser sustentados pela sociedade como um todo. A manutenção do sistema judiciário e da segurança pública são exemplos de dispêndios necessários para a efetivação dos direitos civis que, em nome do princípio da solidariedade, precisam ser custeados por todos, através de um sistema tributário forte e ágil.³⁹⁴

Diante disso, surge o que boa parte da doutrina clama como “dever fundamental de pagar tributos”, um dever constitucional implícito, consagrado nos artigos 145 a 156 da Constituição Federal de 1988 e nos demais preceitos

³⁹² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 24.

³⁹³ GRECO, Marco Aurélio. Perspectivas teóricas do debate sobre planejamento tributário. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, nov./dez. 2009.

³⁹⁴ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, n. 39, ano 8, set./out. 2006.

estabelecimentos do Estado Social Democrático de Direito.³⁹⁵ A afirmação de que o pagamento de tributos é um dever fundamental pode levar ao entendimento de que a tributação é o exercício de um poder do Estado em detrimento do particular. No entanto, Marco Aurélio Greco alerta que “a tributação não deve ser encarada como um poder do Estado, mas sim como uma função que se qualifica como atividade de busca de objetivos da sociedade civil”. Para o autor, dizer que o Estado está investido de uma função tributária ao invés de um poder tributário não é uma conclusão meramente teórica, trazendo uma série de consequências práticas, são elas: a) enquanto o poder se legitima pela investidura, a função se legitima pelo desempenho; b) a tributação não se resolve por si e em si, deve estar em sintonia com os objetivos constitucionais e com a realidade a qual ela está aplicada; c) a arrecadação e a fiscalização presentes no sistema tributário nacional são interesses secundários, que derivam do interesse primário que é o atingimento dos objetivos constitucionais; d) a instituição e a manutenção de um tributo só é viável enquanto estiverem em sintonia com as políticas públicas que justificaram sua criação; e e) o debate sobre a tributação é mais do que um debate meramente técnico, é um debate cívico, numa perspectiva ampla de cidadania que inclua a solidariedade social.³⁹⁶

Para André Folloni, a ideia de função remete ao exercício de algo em nome de outro. Esse outro é o titular do interesse que quem tem a função deve realizar. Função, então, está associada à noção de dever, ou seja, quem tem função evidentemente não está proibido, mas nem mesmo tem a mera permissão de realizar os interesses de quem representa; tem, sim, a obrigação de fazê-lo.³⁹⁷ Portanto, o Estado, como titular da função de tributar, deve fazê-lo em consonância com o interesse

³⁹⁵ ARAÚJO, Joana Marta Onofre de. **A legitimação do tributo como pressuposto para a concretização do estado social**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza (Unifor), Fortaleza, 2012, p. 49.

³⁹⁶ GRECO, Marco Aurélio. Do poder à função tributária. In: FERRAZ, Roberto. **Princípios e limites da tributação**. 2. ed. São Paulo: QuartierLatin, 2009, p. 174-176.

³⁹⁷ Sobre o tema, André Folloni conclui: “a utilização de expressões como “poder” e “autoridade” bem que deveriam, e devem, ser substituídas, ao menos no plano científico. Há “dever”. Há “competência”. Há “agente público com dever de exercício das competências normativamente atribuídas”, e não “autoridade”. Há “discricionariedade” e não “liberdade”. “Poder” e “autoridade” são expressões que remetem ao Estado enquanto força, violência, dominação e autoridade, e ao cidadão enquanto súdito, dominado e submisso, próprias de tempos passados; aliás, devidamente ultrapassados”. FOLLONI, André Parmo. Pelo fim do poder no direito público. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 6, n. 26, p. 59-84, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDIexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=38677&idPublicacao=7>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

daqueles que lhe atribuíram essa função, o que se convencionou chamar de interesse público. Odete Medauar reconhece a dificuldade de enunciar um conceito jurídico preciso de interesse público, entendendo que a melhor opção é associá-lo ao que deveria ser o bem de toda a população, com base em uma percepção geral das exigências da sociedade.³⁹⁸ Na realidade, assim como ocorre com a expressão “desenvolvimento”,³⁹⁹ o que se entende por interesse público, se tomado como finalidade da ação estatal, irá variar de acordo com o modelo de Estado escolhido. Emerson Gabardo, por exemplo, defende a felicidade como fundamento para o interesse público. A felicidade é tomada pelo autor como o “nível ótimo” de vida, uma vez que o homem sempre pode aperfeiçoar-se na busca pelo autodesenvolvimento e desenvolvimento da sociedade e do Estado.⁴⁰⁰

Para além da discussão sobre o que seria o melhor conceito de interesse público, o importante é notar que o sistema tributário não é um fim em si mesmo. Isso significa dizer que a tributação não pode mais ser estudada como um mero instrumento de arrecadação do Estado, mas sim como uma ferramenta para a concretização daquilo que é consagrado pela Constituição Federal (fundamentos, objetivos, direitos etc.). Isto é, nas palavras de Fernando Scaff, tanto as políticas públicas a serem desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo, quanto as ações privadas devem ser desenvolvidas de forma soberana e cidadã, considerando a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e respeitado o pluralismo político, ou seja, atendendo aos fundamentos previstos na Constituição Federal de 1988. Além disso, as ações devem visar a concretização dos objetivos constitucionais. Portanto, conclui o autor, “estes preceitos não podem ser afastados de nenhuma leitura da Constituição e de nenhuma ação, pública ou privada, que venha a ser desenvolvida sob as leis deste país”.⁴⁰¹

Obviamente, a tarefa de concretização de objetivos constitucionais atribuída ao Estado exige recursos, e estes são obtidos sobretudo através da arrecadação. Contudo, embora a função arrecadatória seja importante, até mesmo para fins de redistribuição de riquezas, o Estado não pode se privar do uso dos tributos como

³⁹⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 161.

³⁹⁹ Vide Capítulo 1.1.2.

⁴⁰⁰ GABARDO, Emerson. **Interesse público...** Op. cit., p. 360.

⁴⁰¹ SCAFF, Fernando Facury. **Como a sociedade financia...** Op. cit.

instrumentos eficazes de atuação estatal, especialmente nas áreas econômicas e sociais.⁴⁰² Também é esse o entendimento de Luis Henrique Rodrigues, para quem a prestação dos serviços públicos a toda a coletividade exige a arrecadação para o financiamento das despesas referentes aos gastos estatais. Contudo, admite o autor que “o objetivo da tributação pode extrapolar a função eminentemente arrecadadora, para, de forma mediata ou imediata, visar atuar no comportamento daquele partícipe do polo passivo da obrigação tributária”.⁴⁰³

Está-se a falar da função extrafiscal do tributo. Atualmente, a tributação é largamente utilizada com o intuito de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens, produzindo, assim, os mais diversos efeitos na economia.⁴⁰⁴ Isto é, além da tributação funcionar como financiadora da ação estatal que visa a concretização do texto constitucional, ela também pode intervir na esfera do particular de modo a influenciá-lo a agir no interesse público. Frisa-se que a extrafiscalidade não significa necessariamente que o Estado deixa de arrecadar o tributo, mas apenas que a finalidade visada com a tributação não é meramente arrecadatória.⁴⁰⁵

Maria de Fátima Ribeiro lembra que a política fiscal poderá ser dirigida para a evolução do país em indicadores puramente econômicos, ou também para proporcionar melhorias políticas e sociais, o que depende de uma maior intervenção do Estado no setor privado. O Estado poderá atender a suas finalidades através da distribuição de riqueza, satisfação das necessidades sociais, de políticas de investimentos, entre outras, que podem ser alcançadas por meio de uma política tributária e não necessariamente pela imposição tributária. A determinação do objeto da política fiscal integra as políticas governamentais, e por isso deve ser elaborada com cautela, para que não provoque consequências que contrariem os objetivos estatais.⁴⁰⁶

⁴⁰² RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento e crise econômica. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, set. 2012/fev. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=88331>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

⁴⁰³ RODRIGUES, Luís Henrique Vieira. Métodos e técnicas de indução de comportamentos. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2009.

⁴⁰⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. Op. cit., p. 68.

⁴⁰⁵ MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do Século XXI: uma abordagem hermeneuticamente crítica**. 2014. 279 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014, p. 188.

⁴⁰⁶ RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

O ordenamento tributário tem influência no comportamento dos entes econômicos com o propósito de incentivar iniciativas positivas e desestimular as ações que vão na contramão das políticas públicas.⁴⁰⁷ A mera indução do comportamento particular parece ser a grande virtude da utilização do tributo em sua natureza extrafiscal. Isto é, embora haja uma intervenção do Estado, esta é moderada, de forma que, em última instância, a escolha permanece com o indivíduo. Sobre os métodos de indução de comportamentos pelo Estado, Luis Henrique Rodrigues explica que estes podem se dar nos âmbitos financeiro e fiscal. O primeiro operacionaliza-se através da destinação de recursos financeiros, como as subvenções. O segundo através do uso da norma tributária em sua natureza extrafiscal. O autor explica que tais instrumentos visam a concretização de valores constitucionais, e a intensidade da aplicação dos métodos deve variar em consonância com o valor constitucionalmente albergado. Assim, a intensidade desta atuação tem de guardar proporcionalidade com o grau de importância dado pela Constituição a determinado valor.⁴⁰⁸

Interessante é a discussão sobre a relação entre a extrafiscalidade e o princípio da capacidade contributiva no Direito tributário. Como o Direito tributário tem como finalidade o cumprimento dos objetivos constitucionais, a arrecadação deve ser graduada segundo a capacidade contributiva, pois, se assim não fosse, estar-se-ia a promover a desigualdade social, ao invés da redução, tributando mais aqueles que menos têm.⁴⁰⁹ A utilização da tributação em sua natureza extrafiscal “desobedece” o postulado da capacidade contributiva, uma vez que a gradação do tributo não leva em consideração apenas a riqueza do contribuinte, mas a adoção ou não do comportamento que se pretende estimular. Nesse contexto, Mateus Matos explica que, “apesar do princípio da capacidade contributiva ser o cerne de um sistema tributário justo, há hipóteses em que ele pode ser limitado (extrafiscalidade), desde que seja constitucionalmente posto o objetivo para que tal fato ocorra”.⁴¹⁰

Para a concretização dos objetivos fundamentais eleitos pela Constituição Federal de 1988, a saber, construir uma sociedade livre, justa e igualitária; garantir o

⁴⁰⁷ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

⁴⁰⁸ RODRIGUES, Luís Henrique Vieira. Métodos e técnicas de indução... Op. cit.

⁴⁰⁹ MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil...** Op. cit., p. 187.

⁴¹⁰ MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil...** Op. cit., p. 191.

desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, a utilização do sistema tributário é fundamental. Todos os objetivos aqui mencionados exigem uma ação ativa do Estado que depende fundamentalmente da arrecadação de tributos. Notadamente, a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades sociais e regionais, e, por consequência, o desenvolvimento, são objetivos cuja efetivação depende da redistribuição de riquezas, que só se torna possível com a arrecadação de recursos pelo Estado. Sem embargo, a redistribuição também pode ser promovida pela natureza extrafiscal do tributo, quando a incidência tributária não observa somente a capacidade contributiva, mas também a indução de comportamentos que promovam a redução da desigualdade social.

4.1.2 O papel da tributação no processo de desenvolvimento nacional

A análise da tributação de forma isolada é demasiadamente redutora, por ignorar os objetivos constitucionais que constituem o seu interesse primário, assim como a realidade na qual o sistema tributário está aplicado. É através do estudo do Direito constitucional e da filosofia do Direito, que o tributarista poderá compreender a temática dos direitos fundamentais, dos valores e da justiça, em toda a sua complexidade, temas obrigatórios em qualquer estudo jurídico atual.⁴¹¹ Tendo sido analisada a possibilidade de utilização do Direito tributário como uma ferramenta para a concretização de objetivos constitucionais, é hora de abordar o papel da tributação no desenvolvimento nacional.

Uma sociedade desenvolvida será aquela em que todos os indivíduos tenham garantidas as mesmas oportunidades, recursos e condições para buscarem aquilo que desejam através de seus esforços e seus méritos. O desenvolvimento passa pela redução das desigualdades sociais e pela relativização da meritocracia. Para que isso seja possível, é fundamental que haja crescimento econômico duradouro, efetivação de direitos fundamentais e redistribuição de riquezas. Outrossim, para a concretização do direito ao desenvolvimento é necessária a efetivação de todos os direitos fundamentais

⁴¹¹ FOLLONI, André. **Ciência do direito tributário no Brasil**: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 391.

constitucionalmente previstos, uma vez que o direito ao desenvolvimento deve ser visto ante toda a sua complexidade, representando mais do que um mero acumulado de direitos fundamentais.

Primeiramente, em relação ao crescimento econômico, sobressai um aparente equívoco sistema tributário brasileiro. Isso porque, assumindo que a tributação nacional pretende fomentar o crescimento econômico, parece lógico que a carga tributária não pode se tornar tão pesada, a ponto de desestimular a iniciativa privada, o que, segundo Hugo de Brito Machado, vem acontecendo no Brasil, onde existem muitos tributos, com alíquotas elevadas.⁴¹² É certo que, quanto maior a presença tributante do Estado, menor será a liberdade de ação para a atividade econômica, o que restringirá o giro econômico dos bens e serviços,⁴¹³ constituindo uma barreira ao crescimento econômico.

Como a sustentabilidade é um dos pressupostos fundamentais da noção atual de desenvolvimento, é lógico que o sistema tributário deve fomentar os empreendimentos considerados sustentáveis. Contudo, antes disso, é preciso que a tributação permita que os empreendimentos sejam sustentáveis. Nesse sentido, André Folloni afirma que “uma atividade empresarial sustentável é aquela que não contribui para a deterioração do meio que se insere, numa visão mais alargada para o entorno, mas, também, é aquela que não é excessivamente tributada, o que lhe impediria o desenvolvimento adequado de suas potencialidades”. Assim, deve haver equilíbrio na tributação. Folloni explica que se o Estado tributar demais, ainda que na tentativa de universalizar todos os direitos, inviabilizará a empresa, agindo de forma social e politicamente temerária, além de inconstitucional. Se tributar de menos, e permitir as atividades sejam desempenhadas de forma insustentável ou arrecadar valores insuficientes para o financiamento das múltiplas tarefas que a Constituição lhe confere, também agirá de forma inconstitucional.⁴¹⁴

⁴¹² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. Op. cit., p. 24.

⁴¹³ SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A instrumentalidade da atividade financeira do Estado como indutora do desenvolvimento econômico: o papel dos incentivos fiscais na promoção da livre concorrência e da livre iniciativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=89219>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

⁴¹⁴ FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. 1. ed. Madri: Marcial Pons, 2012, p. 11-34, p. 30.

De fato, a carga tributária não pode ser imposta sem a ponderação de suas consequências à atividade econômica. Atualmente, é lugar comum afirmar que a tributação representa um empecilho ao desenvolvimento brasileiro, vez que limita a sustentabilidade das atividades econômicas. É verdade que esse entendimento não é unívoco. Joana Araújo, por exemplo, entende que, considerando que a carga tributária brasileira não tem ultrapassado o percentual histórico de 36% do PIB, o montante total de tributos arrecadados não é desproporcional ao nível de desenvolvimento do país. A autora lembra que a carga tributária em países desenvolvidos como a Suécia e a Dinamarca apresentam valores próximos a 48% do PIB daqueles países; segundo a autora, a carga tributária, se considerada isoladamente, não é um real complicador da relação tributária apto a configurar uma situação de confisco.⁴¹⁵

Entretanto, a afirmação de que a carga tributária brasileira, considerada de forma isolada, não representa um fardo exagerado aos empreendimentos brasileiros, tem pouca relevância. É verdade que serve como fundamento para a conclusão da mesma autora de “que eventuais políticas implementadas para a redução da carga tributária brasileira não devem importar na diminuição da arrecadação global, mas tão somente o redirecionamento do ônus tributário para os setores com maior capacidade contributiva”.⁴¹⁶ Contudo, o desprezo à realidade brasileira e demais fatores com influência na atividade econômica leva, inequivocamente, a uma análise redutora e ilusória. A tributação é um custo a ser computado no planejamento de qualquer atividade econômica, custo este que será adicionado às demais despesas necessárias para o seu desempenho. Assim, a carga tributária será um empecilho à sustentabilidade de determinada atividade, quando, somada aos demais custos (como mão de obra, matéria prima e, especialmente para o caso brasileiro, os custos logísticos), impedir que o empreendimento tenha um retorno satisfatório. Essa é uma das razões pelas quais se costuma afirmar que a carga tributária no Brasil é abusiva.

Um segundo motivo que fundamenta as críticas à carga tributária brasileira é o péssimo retorno dado à população. Um estudo elaborado em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação classificou o Brasil, pelo quinto ano consecutivo, como o país que proporciona o pior retorno à população pelos tributos arrecadados nas esferas federal, estadual e municipal. O estudo foi realizado com os

⁴¹⁵ ARAÚJO, Joana Marta Onofre de. **A legitimação do tributo...** Op. cit., p. 66.

⁴¹⁶ ARAÚJO, Joana Marta Onofre de. **A legitimação do tributo...** Op. cit., p. 67.

trinta países com maior carga tributária do mundo. Embora a maioria dos países ali presentes sejam considerados desenvolvidos, o que coloca o Brasil em desvantagem na disputa, é de se considerar que os vizinhos Uruguai e Argentina também participaram do estudo, ficando com a 11^a e 19^a colocação, respectivamente.⁴¹⁷ Destarte, mesmo que se considere que a carga tributária no Brasil não é desproporcional aos demais países do mundo, fato é que o péssimo retorno dado a população compromete a relação custo x benefício do sistema tributário brasileiro, e “encarece” os tributos cobrados. Deste modo, é possível concluir que o sistema tributário brasileiro é um empecilho ao desenvolvimento nacional, pois, como regra, dificulta a sustentabilidade dos empreendimentos nacionais, prejudicando o crescimento da economia.

Noutra perspectiva, verifica-se que o sistema tributário também atrapalha o desenvolvimento nacional por não respeitar a progressividade do tributo. Ou seja, não cobrar proporcionalmente mais daquele que mais tem condições. Explica-se. Fernando Scaff divide as incidências tributárias em cinco grupos: a) incidências sobre o patrimônio – IPVA, ITR e IPTU; b) incidências sobre a circulação de bens, mercadorias e serviços – ISS, ICMS, IPI, II, IE, IOF, ITCMD e ITBI; c) incidências sobre a receita bruta – COFINS e PIS; d) incidências sobre a renda – IR; e e) incidências sobre a folha de salários – INSS, entre outras contribuições menos relevantes. De acordo com o autor, o sistema tributário brasileiro é centrado principalmente nos grupos “b” e “c”, incidindo sobre a circulação de bens, mercadorias e serviços e sobre a receita bruta. O autor ressalta que tais incidências se aplicam inclusive em relação a bens de primeira necessidade, como alimentos que compõem a cesta básica. Em função disso, pessoas de classes distintas pagam o mesmo valor de tributos pelo alimento consumido, o que faz com que aquela carga tributária tenha um impacto muito maior sobre a renda do mais pobre do que sobre a renda dos mais abastados.⁴¹⁸ Joana Araújo ressalta que o princípio da capacidade contributiva, no seu entendimento atual, recomenda que a carga tributária recaia predominantemente sobre os mais ricos, reduzindo sua incidência sobre os mais pobres e não incidindo sobre aqueles que se encontram em situação abaixo do mínimo

⁴¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Estudo sobre a carga tributária e IDH do ano de 2013**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/noticia/2171/Pelo-5o-ano-seguido-Brasil-arrecada-muito-mas-nao-da-retorno>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

⁴¹⁸ SCAFF, Fernando Facury. República, tributação e finanças. **RDE - Revista de Direito do Estado**, v. 21, 2011.

existencial. É em atenção a esse princípio que a autora entende que “a desoneração tributária de produtos de consumo destinados às necessidades essenciais da população carente, como itens da cesta básica popular, remédios e alguns materiais de higiene, seria um grande avanço em prol da concretização da justiça fiscal”.⁴¹⁹

Além da tributação concentrada na circulação de bens, mercadorias e serviços e na receita bruta, Fernando Scaff ainda chama atenção para a pequena relevância dos impostos sobre a propriedade, e a incidência predominante do imposto sobre a renda (grupo “d”) nos trabalhadores, uma vez que estes têm esse imposto descontado “na fonte”.⁴²⁰ Por fim, vale mencionar que o Imposto sobre Grandes Fortunas, cuja criação foi autorizada pela Constituição Federal de 1988 (art. 150, VII), ainda aguarda regulamentação e, por consequência, implementação.

A partir desse cenário, Mateus Matos afirma que o governo, “antes de discutir propostas de reforma tributária que visem apenas modificar a repartição de receitas, poderia repensar a forma como os tributos estão sendo cobrados e adequá-los aos ditames constitucionais, incentivando o desenvolvimento social e desestimulando a evasão tributária”.⁴²¹ Aliás, como pode um Estado almejar o desenvolvimento, se o seu sistema tributário contribui para a manutenção do estado atual? A mudança proposta não implica necessariamente na diminuição da arrecadação, o que poderia ser considerado desvantajoso por aqueles que defendem um papel ativo Estado. Trata-se, enfim, de uma mudança na forma de arrecadação para que o sistema tributário contemple o princípio da capacidade contributiva e promova a redução das desigualdades sociais.

Não se pode discordar, por fim, que o quadro aqui traçado, qual seja, de carga tributária excessiva, péssimo retorno aos cidadãos e ausência de isonomia na incidência da carga tributária, além, é claro, de corrupção e desperdício de dinheiro público, provocam um descontentamento geral da população em relação ao pagamento dos tributos. Descontentamento este que, aliado a outros fatores,⁴²² pode resultar no não

⁴¹⁹ ARAÚJO, Joana Marta Onofre de. **A legitimação do tributo...** Op. cit., p. 74-78.

⁴²⁰ SCAFF, Fernando Facury. República, tributação e finanças. Op. cit.

⁴²¹ MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil...** Op. cit., p. 218.

⁴²² Joana Araújo considera que a sonegação fiscal é incentivada pelo Estado brasileiro, em função da impunidade que se verifica em relação ao sonegador. De acordo com a autora: “[...] muitos contribuintes preferem arcar com os riscos da omissão de receita, já que a punição a ser aplicada, na remota hipótese de fiscalização, é facilmente remediada sem maiores transtornos ao sonegador”. ARAÚJO, Joana Marta Onofre de. **A legitimação do tributo...** Op. cit., p. 71.

pagamento de tributos pelos cidadãos, o que só agrava a injustiça fiscal, pela necessidade de aumentar a tributação sobre aqueles que efetivamente pagam. Diante disso, conclui-se que urge uma mudança no sistema tributário brasileiro, para que este possa ser utilizado, com eficiência, como um instrumento para a promoção do desenvolvimento constitucionalmente previsto.

4.1.3 Política fiscal e equilíbrio orçamentário

Os Poderes Legislativo e Executivo são os responsáveis pela difícil e importante tarefa de alcançar o equilíbrio orçamentário.⁴²³ Por equilíbrio orçamentário se entende, de maneira simplista, a equiparação do volume de receitas e de despesas. Assim, num conceito estatal macroeconômico, tem-se que a arrecadação total deve ser igual ou superior aos gastos públicos. De fato, equilibrar as contas não é uma tarefa simples. Por sinal, é grande o desafio de alcançar o equilíbrio orçamentário que segundo Fernando Scaff mesmo após 120 anos de regime republicano, prevalece o sentimento de que a sociedade brasileira ainda não chegou a um nível razoável de convivência verdadeiramente republicana, “em especial no que se refere ao uso das verbas públicas, no âmbito da arrecadação, das renúncias fiscais e do gasto público”.⁴²⁴

Prioridades indefinidas ou mal definidas, decisões açodadas, desconsideração dos riscos inerentes à atividade, comprometimento de recursos para finalidades pouco ou nada estruturadas, são espécies de desvios da gestão estatal que prejudicam a consecução dos planos orçados. Jessé Torres considera que a situação narrada acima é o autorretrato da sociedade brasileira, que coloca pessoas em cargos e funções públicas, sem o devido preparo para planejar antes de decidir, ou para identificar as causas dos problemas ao invés de apenas atacar seus efeitos. Assim, “produzem respostas paliativas e inconsistentes, que se esmaecem no curto ou médio prazo, tornando crônicos os problemas e insuficientes ou desbaratados os meios orçamentários disponíveis ou mobilizáveis”.⁴²⁵

De acordo com Maria de Fátima Ribeiro, “é ponto pacífico que cabe à política tributária se ocupar do planejamento e análise dos tributos que devem ser

⁴²³ FOLLONI, André. Direitos fundamentais... Op. cit., p. 30.

⁴²⁴ SCAFF, Fernando Facury. República, tributação e finanças. Op. cit.

⁴²⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 31.

instituídos e cobrados, e determinar que eles devem ser instrumentos indicados para alcançar a arrecadação preconizada pela política financeira, sem contrariar os objetivos maiores da política econômica e social que orientam o destino do país”.⁴²⁶ A principal dificuldade de uma política fiscal é arrecadar os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades estatais sem onerar em demasia os contribuintes, pois isto afetaria no desempenho econômico e social do país em curto, médio ou longo prazo.

Fernando Facury Scaff afirma a necessidade de interpretação da norma do equilíbrio orçamentário como um instrumento de sustentabilidade financeira e não como uma mera equação matemática contábil. Trata-se, segundo o autor, de um pressuposto para a efetivação do direito ao desenvolvimento, um direito que não abrange apenas a geração atual, mas também as gerações futuras. Não se deve permitir que o interesse das gerações futuras seja afetado pelo endividamento público, ainda que se procure justificá-lo pelo bem estar da geração atual. É fundamental que sejam adotados limites financeiros, e que estes sejam observados pelos governantes, para a sustentabilidade econômica dos Estados nacionais, a fim de evitar que futuras gerações sejam obrigadas a arcar com enormes custos para a manutenção do Estado.⁴²⁷

É verdade que, quanto maior a dimensão e a complexidade da organização, maior o desafio de estruturar-se, com racionalidade, eficiência e transparência, em busca da sustentabilidade. Daí a necessidade do planejamento.⁴²⁸ A começar por uma política tributária não apenas baseada na arrecadação, mas sim que atenda aos ditames constitucionais, e que promova o desenvolvimento econômico e social. Os preceitos constitucionais funcionam como fundamento de todo o sistema normativo, de forma a orientar toda a política socioeconômica desenvolvida pelo Estado.⁴²⁹ O alinhamento da política fiscal aos objetivos constitucionais deve ser o primeiro passo do planejamento estatal. Com a tributação orientada para o desenvolvimento, por exemplo, a função extrafiscal do tributo cumprirá parte do dever estatal, possibilitando, em tese, a diminuição dos gastos estatais para o cumprimento daqueles objetivos e, por consequência, da arrecadação. Embora não seja impossível a promoção do

⁴²⁶ RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

⁴²⁷ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 85, p. 37-50, maio/jun. 2014, p. 40.

⁴²⁸ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 49.

⁴²⁹ RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

desenvolvimento apenas através da arrecadação e aplicação de recursos, com uma política tributária que contrarie os objetivos da Constituição, o governo teria que consertar os danos causados pela tributação por intermédio da aplicação de recursos, ou seja, teria um “retrabalho”, o que significa, invariavelmente, desperdícios e ineficiência no uso dos recursos públicos.

Uma vez alinhado o sistema tributário aos ditames constitucionais, vem a necessidade de planejar o quanto deve ser gasto pelo Estado para o cumprimento de suas metas. São os dispêndios públicos, ou seja, todos os valores gastos pela Administração Pública para as mais diversas finalidades, tal como a manutenção dos serviços existentes, pagamentos de salários, criação ou ampliação de programas governamentais e, até mesmo, repasses de valores que ficam retidos na administração para pagamento a fornecedores ou para serem repassados a outros entes estatais.⁴³⁰ A arrecadação do Estado não deriva unicamente dos tributos, mas é neles que está a sua fonte primordial. Por isso, a arrecadação deve ser planejada de acordo com os gastos públicos necessários para o cumprimento das metas estatais. O planejamento das despesas passa, antes de qualquer coisa, pela elaboração, com responsabilidade, dos orçamentos estatais. O Sistema Orçamentário brasileiro, que engloba tanto as receitas quanto as despesas, prevê o afunilamento do planejamento fiscal no Brasil, partindo da Lei do Plano Plurianual (PPA), passando pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e finalizando na votação da Lei Orçamentária Anual (LOA).⁴³¹

Maria de Fátima Ribeiro entende que, para impulsionar o desenvolvimento nacional num contexto de globalização, deve ser salientada a necessidade de redução dos gastos públicos e, conseqüentemente, da diminuição da carga tributária, “capaz de permitir uma maior disponibilidade de recursos para a poupança, investimento ou consumo”.⁴³² Na realidade, é de se entender que, independentemente da possibilidade de diminuição da carga tributária, é fundamental que haja uma diminuição dos dispêndios públicos ou, ao menos, a melhoria na sua qualidade. Os gastos públicos não devem ser realizados apenas com base em conveniência e oportunidade, de forma que analisar a

⁴³⁰ SILVA, Valmir Leôncio da. **Contabilidade pública para os municípios**. SILVA, Valmir Leôncio da; SALES, Eurípedes. (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 20.

⁴³¹ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia... Op. cit.

⁴³² RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

sua qualidade é o grande desafio para os Estados nacionais em seu jogo político interno e com os entes subnacionais.⁴³³

Sérgio Guerra observa que, sob o manto da discricionariedade, ou seja, pela conveniência e oportunidade – que exclui a participação do cidadão na definição das metas estatais –, o administrador tem uma alta dose de liberdade na execução do ato administrativo. O autor afirma que o administrador público, isolado na sua repartição, decide, de acordo com sua exclusiva compreensão e com seus valores, aquilo que entende ser melhor para a efetivação do interesse público.⁴³⁴ Assim, “a integração da norma por critérios identificados pelo administrador público, muitas vezes com abuso ou desvio de poder, passou a não ser considerada uma faculdade ilegal”, “ao contrário, apresentava-se diante da atribuição estabelecida pela própria lei”. Diante disso, Sérgio Guerra alerta para a dificuldade de se distinguir discricionariedade e arbítrio.⁴³⁵ A partir dessa constatação ganha relevo a importância de um planejamento adequado, e sua utilidade para o manejo da administração responsiva e de resultados.⁴³⁶

O dispêndio de recursos públicos não pode mais ser feito com descaso. Todo e qualquer gasto deve ser planejado e programado com antecedência, sob pena de descumprimento das metas estatais e/ou endividamento público. É essa a visão de Jessé Torres que, ao abordar as contratações públicas, afirma que estas devem ser precedidas de um planejamento que “enuncie justificativas, defina prioridades, estabeleça critérios objetivos, fixe metas, estime custos e riscos, sob pena de as contratações não se mostrarem aptas e produzirem resultados conformes à sustentabilidade, ou a supor que o fazem sem, todavia, evidenciada pertinência, cuja transparência e objetividade ganham especial relevo no Estado democrático de Direito”.⁴³⁷

No que concerne ao imperativo do equilíbrio orçamentário, também merecem atenção as renúncias fiscais. Embora sejam concedidas, em regra, com o intuito de fomentar o crescimento econômico e social, trata-se, em última instância, de renúncia de receita pelo ente público, o que, se feito sem o planejamento necessário, pode levar ao desequilíbrio orçamentário. Fernando Scaff ainda observa que o crescimento econômico gerado pelas renúncias fiscais pode gerar uma demanda por

⁴³³ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade... Op. cit., p. 40.

⁴³⁴ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**... Op. cit., p. 110.

⁴³⁵ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**... Op. cit., p. 110.

⁴³⁶ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 30.

⁴³⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 49.

serviços públicos além da capacidade de prestação pelo Estado, justamente porque abriu mão das receitas anteriormente.⁴³⁸ O poder do Estado de desonerar é amplo, mas não ilimitado. O Estado fica sujeito às normas constitucionais que dão os contornos das normas tributárias que dispõem de medidas extrafiscais, proporcionalidade, da igualdade e dos objetivos propostos.⁴³⁹

Portanto, uma política econômica adequada deve começar pela definição das prioridades estatais, com vistas à concretização dos objetivos constitucionais. A partir disso, elabora-se o planejamento dos gastos públicos, com qualidade e responsabilidade. Aliás, Jessé Torres Pereira Júnior lembra que o Tribunal de Contas da União especializou-se em repreender os agentes públicos pelos repetidos desvios na gestão, “como se inúteis fossem orientações tantas vezes reiteradas, desde a promulgação da Constituição de 1988, sobre os males da falta de planejamento ou do planejamento meramente formal nas múltiplas áreas de atuação dos entes públicos”.⁴⁴⁰ Concomitantemente, deve ser planejada uma política fiscal que resulte na arrecadação necessária para cobrir os gastos governamentais efetivamente necessários, bem como que esteja direcionada à promoção, por intermédio da extrafiscalidade, dos objetivos constitucionais.

Não se pode olvidar, ainda, que uma política orçamentária responsável deve respeitar a natureza dos tributos e a vinculação de sua aplicação, sob pena de desvirtuar os preceitos constitucionais. A Constituição da República de 1988 implementou um sistema de financiamento para a implementação de direitos humanos no Brasil, especialmente os de 2ª e 3ª dimensão. O planejamento equivocado e a execução arbitrária faz com que os contingenciamentos de receitas e o desvirtuamento das receitas às finalidades previstas acarretem em desequilíbrio no sistema, transferindo recursos

⁴³⁸ De acordo com o autor: “Isso é muito comum no Brasil, em especial na Amazônia, quando grandes projetos econômicos se beneficiam de incentivos fiscais concedidos pelos governos subnacionais e geram, com isso, grande demanda por serviços públicos (saneamento, educação, hospitais etc.) em razão das pessoas que para aquele local se deslocam em busca de emprego e novas oportunidades de vida. Estes entes subnacionais não têm condições de atender à nova demanda de serviços públicos e pressionam as empresas que receberam os incentivos a arcar com estes custos — que muitas vezes saem mais caros que os incentivos fiscais obtidos”. SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade... Op. cit., p. 43.

⁴³⁹ RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

⁴⁴⁰ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento... Op. cit., p. 31.

que deveriam ser destinados à concretização dos direitos fundamentais para outras finalidades, como o pagamento de juros da dívida pública.⁴⁴¹

Fernando Scaff observa que um país com graves problemas sociais a serem enfrentados pelo processo de desenvolvimento, necessita de muitos recursos para reverter esta situação, não devendo haver tolerância com o desvio desses recursos para outras finalidades, como hoje ocorre no Brasil. As várias distorções que surgiram no sistema colocam o Brasil numa situação, no mínimo, incoerente. O Brasil é um dos países do mundo que mais arrecada verbas vinculadas à implementação dos direitos sociais, mas, contraditoriamente, também é um dos que possui piores Índices de Desenvolvimento Humano nesse setor.⁴⁴² Fernando Scaff, por fim, afirma que se toda a receita vinculada à “implementação dos direitos humanos de 2ª dimensão (direitos fundamentais sociais) fosse aplicada nas finalidades que instituíram sua cobrança (impostos e contribuições), o Brasil não estaria tão mal posicionado no IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, e a carga tributária não necessitaria ser tão grande, o que ocorre também em razão dos desvios (de finalidade) hoje existentes”.⁴⁴³ Realmente, o desvirtuamento de receitas destinadas à implementação de direitos sociais demonstra a falta de apreço com que o administrador público brasileiro tem com o planejamento estatal. A transformação dessa situação passa inegavelmente pelo respeito à norma da sustentabilidade orçamentária.

4.2 OS IMPACTOS DA TRIBUTAÇÃO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO

4.2.1 A tributação incidente na cadeia do agronegócio

Os efeitos da carga tributária não se restringem a um setor, contudo, alguns ramos da economia sentem um maior impacto da política fiscal brasileira. É o caso do agronegócio. Não obstante os números expressivos do setor, é possível apurar junto aos seus agentes diversas críticas ao sistema tributário atual. As queixas vão desde o peso da carga tributária até a forma como é cobrado o tributo. Em 2010, um estudo liderado pelo

⁴⁴¹ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia... Op. cit.

⁴⁴² SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia... Op. cit.

⁴⁴³ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia... Op. cit.

Centro de Conhecimento em Agronegócios listou os principais gargalos tributários enfrentados pelo setor. São eles: a predominância da tributação indireta; a demora na recuperação dos créditos de impostos pagos na aquisição de bens de capital; a guerra fiscal oriunda das variadas legislações de ICMS, assim como a ausência de regras claras na concessão de benefícios fiscais por parte dos Estados; restituição dos créditos da Lei Kandir; falhas no sistema de substituições tributárias;⁴⁴⁴ cobrança de alguns tributos com alíquota “por dentro”;⁴⁴⁵ e distorções provocadas pela heterogeneidade das legislações estaduais.⁴⁴⁶ De forma geral, o estudo conclui pela necessidade de uma ampla reforma tributária visando dirimir as distorções e a perda de competitividade do agronegócio brasileiro, apontando a imprescindibilidade de simplificação do sistema tributário para esclarecer “as regras do jogo” como ponto mais urgente.⁴⁴⁷

Atualmente, o agronegócio não se restringe a arar o solo, plantar, colher, criar animais e, ao final, comercializar a sua produção. Trata-se de um conceito que não abrange apenas as atividades dentro da propriedade rural, como também, e principalmente, as atividades de distribuição de suprimentos agrícolas (insumos), de armazenamento, de processamento e distribuição dos produtos agrícolas. Em outras palavras o agronegócio engloba não apenas os que trabalham diretamente com a terra, mas também as pessoas e empresas que fornecem os insumos, processam os produtos agropecuários, manufacturam os alimentos e fibras, transportam e vendem os produtos aos consumidores.⁴⁴⁸

O conceito de agronegócio que deve ser adotado nos dias atuais é o que considera todas as empresas que produzem, processam e distribuem produtos agropecuários.⁴⁴⁹ A melhor definição de agronegócio é a de que corresponde à soma

⁴⁴⁴ De acordo com o estudo, “os principais problemas relacionados à utilização da substituição tributária pelos estados: (1) as margens consideradas no cálculo dos tributos são exageradas, onerando ainda mais os agentes e (2) as distorções ocasionadas pela adoção de critérios distintos em cada uma das unidades da federação”. CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos da tributação nos sistemas agroindustriais**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://file.aviculturaindustrial.com.br/Material/Tecnico/workshop_pensa.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

⁴⁴⁵ Nesses casos, a porcentagem correspondente à alíquota é imbutida na base de cálculo, dessa maneira o valor total pago de imposto é superior ao que a alíquota prevê. CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

⁴⁴⁶ CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

⁴⁴⁷ CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

⁴⁴⁸ MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JUNIOR, João Batista. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. Op. cit., p. 45-46.

⁴⁴⁹ QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Direito do agronegócio...** Op. cit.

total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, do processamento e da distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos com base neles. Por consequência, figuram nesse conjunto todos os serviços de transporte, classificação, marketing, seguros, bolsas de mercadorias, entre outros. Todas as operações são elos de cadeias que se tornaram cada vez mais complexos à medida que a agricultura se modernizou e o produto agrícola passou a agregar mais e mais serviços que estão fora da fazenda.⁴⁵⁰ Por fim, vale lembrar que, quando se fala em agronegócio nacional, está-se a falar de pequenos, médios e grandes produtores rurais e empresas do setor, sendo que até mesmo a agricultura e a agroindústria familiar estão presentes nesse conceito e têm uma grande relevância para o setor.⁴⁵¹

Com a diversificação das atividades dentro da mesma cadeia, ampliou-se o número de tributos que sobre ela incidem. Carlos José Caetano Bacha analisou os principais tributos incidentes sobre o agronegócio, em especial os relacionados à agropecuária e à agroindústria, e destacou a incidência dos seguintes tributos: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador (PIS); Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Contribuição ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL); Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) e sobre Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN).⁴⁵² Quando agrupados pelo objeto da incidência, pode-se dizer que: a) incide sobre a propriedade o ITR; b) incidem sobre a circulação de bens, mercadorias e serviços, o ICMS, IPI e ISQN; c) incidem sobre receita bruta o PIS, COFINS e FUNRURAL; d) incidem sobre a renda o IRPF, IRPJ e CSLL; e e) incide sobre a folha de salários o INSS.

⁴⁵⁰ MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JUNIOR, João Batista. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. Op. cit., p. 48.

⁴⁵¹ A evolução do conceito de agronegócio, assim como a complexidade e a abrangência do termo atualmente, foram analisadas com maior profundidade no item 1.2.1 deste trabalho.

⁴⁵² BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio**. 2. ed., rev. e atual. Alínea: Campinas, 2014, p. 30-31.

Como reconhece Carlos Bacha, existem poucos estudos mensurando a dimensão da carga tributária sobre cadeias do agronegócio. De acordo com o autor, isso ocorre principalmente pela dificuldade em identificar as alíquotas e sistemática de cobrança de tributos, em especial pelo sistema de crédito e débito, diferimento e isenções, que podem variar em função do produto ou até mesmo do ente tributante.⁴⁵³ De fato, o sistema tributário brasileiro é bastante complexo, o que dificulta a averiguação do impacto da tributação no agronegócio brasileiro. Isso não impede, contudo, de se perceber que o setor enfrenta uma pesada carga tributária, o que, para Lucas Bevilacqua, ocorre devido à maior parte dos tributos incidirem de forma indireta, ignorando os preceitos constitucionais da progressividade, não cumulatividade e repartição de competência tributária.⁴⁵⁴

Outra característica que se pode identificar na tributação incidente no agronegócio é o uso de incentivos fiscais para o fomento da produção agrícola destinada à exportação. Trata-se do uso das desonerações tributárias para a promoção de uma política de comércio exterior e manutenção da balança comercial favorável. Ocorre que essa política ignora a produção de alimentos básicos destinada ao abastecimento do mercado interno, que é composta em sua maioria por membros da agricultura familiar.⁴⁵⁵ Dessa forma, não se promove a justiça fiscal no campo, contribuindo para a manutenção das desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira.

Em relação ao investimento em infraestrutura, um dos principais gargalos enfrentados pelo agronegócio nacional, o sistema tributário nacional também não é eficiente no seu fomento. André Castro de Carvalho afirma que há estudos no sentido de que o aumento da tributação, especialmente a partir da década de 1980, tenha sido ainda mais maléfico à expansão da infraestrutura do que a redução de investimentos na área.⁴⁵⁶ Não se desconhece, é claro, programas estatais que se utilizam dos benefícios fiscais para incentivar o investimento, a saber: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI) (Lei n. 11.488/2007), que prevê a suspensão da contribuição do PIS/PASEP e COFINS para a aquisição de materiais e serviços destinados a infraestrutura; Regime Tributário para Incentivo à Modernização e

⁴⁵³ BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio**. Op. cit., p. 89.

⁴⁵⁴ BEVILACQUA, Lucas. **Intervenção do Estado na agricultura...** Op. cit., p. 92.

⁴⁵⁵ BEVILACQUA, Lucas. **Intervenção do Estado na agricultura...** Op. cit., p. 92.

⁴⁵⁶ CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva...** Op. cit., p. 36.

à Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO) (Leis n. 11.033/2004, 11.774/2008, 12.688/2012, 12715/2008), que estabelece a suspensão tributária na aquisição de máquinas e equipamentos da incidência de IPI, Cofins, PIS/PASEP e II; entre outros.⁴⁵⁷ Contudo, os incentivos existentes não se mostram capazes de promover, com eficiência, o investimento privado em infraestrutura necessário para aumentar a competitividade do agronegócio brasileiro.

Não se pode olvidar, por fim, que a tributação e os incentivos fiscais são um instrumento de política agrícola nos termos da Lei n. 8.171/91. Dessa forma, a política fiscal voltada para o agronegócio deve estar em consonância com as diretrizes da Lei de Política Agrícola, que é destinada a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividades e suprir necessidades, visando ao incremento da produção e produtividade, regularidade do abastecimento interno e redução das disparidades regionais. Além disso, deve eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura e melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, dentre outros objetivos. Diante de tais condições não há como concluir que o sistema tributário brasileiro está de acordo com o que é estabelecido pela política agrícola, visto que ainda causa muita insegurança ao produtor rural em virtude de sua complexidade, além de afetar diretamente na sua renda e não ser apto para a redução das desigualdades sociais e regionais.

4.2.2 A tributação no agronegócio como um empecilho ao desenvolvimento nacional

Este estudo não tem por objeto a análise detalhada de cada tributo que incide sobre a cadeia do agronegócio. No entanto, alguns tributos incidentes na cadeia do agronegócio merecem uma atenção especial por terem uma influência significativa no processo de desenvolvimento nacional, seja pelo impacto econômico que tem nos sistemas agroindustriais, seja pela forma como é feita a sua cobrança ou pela função extrafiscal que desempenha.

O primeiro tributo a ser analisado é o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). O ITR está previsto no inciso VI e §4º do art. 153, e no inc. II

⁴⁵⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Incentivos e isenções fiscais**. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/incentivos-e-isencoes-fiscais>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

do art. 158, ambos da Constituição Federal. O próprio texto constitucional prevê o seu caráter extrafiscal, estabelecendo que o imposto será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e que não incidirá sobre pequenas glebas rurais, quando as explore proprietário que não possua outro imóvel (agricultura familiar). A função extrafiscal do tributo é elevada em virtude de sua relevância para a preservação ambiental. André Luis Vieira explica que o ITR permite a exclusão da base de cálculo do percentual de áreas de floresta nativa, as áreas de preservação permanente (APPs) e as reservas legais, assim como de outras áreas de proteção que compõem as propriedades rurais com progressividade orientada, voltada à concretização da função social da propriedade rural e à preservação ambiental.⁴⁵⁸

As características acima revelam a preocupação do Estado brasileiro com a utilização do ITR como ferramenta para o desenvolvimento. A progressividade do imposto orientada para desestimular a manutenção de propriedade improdutivas, aliada à sua isenção para áreas de proteção ambiental e para famílias da agricultura familiar, representam um incentivo considerável para o crescimento econômico e para a efetivação de direitos fundamentais protegidos pelo texto constitucional. Contudo, Carlos Bacha observa que, na prática, o tributo não vem cumprindo as suas funções de arrecadação e de incentivo ao uso da terra de forma satisfatória.⁴⁵⁹ Essa ineficiência decorre principalmente de dois fatores. O primeiro deles é a dificuldade de fiscalização, realizada pelo INCRA, e que impõe ao órgão um alto custo referente à necessidade de checagem de informações. O fato dos recursos advindos deste imposto serem distribuídos entre estados e municípios, ou seja, não entrar como receita para o INCRA, também pode ser encarado como uma circunstância que desmotiva uma fiscalização mais apurada pelo órgão. O segundo fator advém da forte pressão política que o Estado sofre dos proprietários de terra para não alterar a forma como é feita a cobrança e a fiscalização do ITR.⁴⁶⁰ Em suma, a forma como é feita a cobrança e a fiscalização do

⁴⁵⁸ VIEIRA, André Luís. Os tributos ambientais em espécie. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 4, n. 24, nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=33118>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

⁴⁵⁹ BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio**. Op. cit., p. 30-34.

⁴⁶⁰ “Pela nova sistemática da Lei 9.393/96, cabe ao proprietário rural declarar o quanto ele deve pagar de ITR. Assim, o ITR segue a mesma sistemática do Imposto de Renda. Portanto, é possível que o proprietário rural manipule informações sobre a utilização da terra e o Valor da Terra Nua de modo a pagar menos ITR”. “Há muita divergência quanto às declarações dos proprietários de terras e de órgãos governamentais quanto ao uso da terra (fator que define a alíquota a ser cobrada). Cerca de 87% dos proprietários de terra declaram alcançar grau de utilização maior que 80% de suas

ITR resulta numa sonegação fiscal altíssima, fazendo com que o Brasil deixe de arrecadar em torno de R\$ 2 bilhões anuais apenas no que se refere à este imposto.⁴⁶¹

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, que tem uma importante função extrafiscal na promoção do desenvolvimento sustentável, apresenta falhas de operacionalização que resultam numa sonegação fiscal de grande porte. Obviamente, a sonegação fiscal mencionada prejudica a redistribuição de riquezas e a efetivação de direitos fundamentais pelo governo. No entanto, é preciso mencionar que até mesmo o crescimento econômico e a expansão do agronegócio são prejudicados pela sonegação, visto que a progressividade constitucionalmente prevista não é aplicada ao proprietário rural que não utiliza a terra da melhor maneira.

Outro tributo de grande impacto nos sistemas agroindustriais é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, previsto no artigo 155, II, da Constituição Federal. A legislação atual considera como contribuinte qualquer pessoa física ou jurídica que pratique com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, ainda que a operação tenha se iniciado no exterior.⁴⁶²

Por ser um tributo de competência estadual, as alíquotas de ICMS variam em função do estado de origem e do estado de destino do produto, o que gera a chamada “guerra fiscal” entre os estados da federação, com impactos diretos no agronegócio. A primeira consequência da falta de isonomia do ICMS atinge os fertilizantes. O tributo incide apenas sobre a produção nacional, enquanto a importação desse insumo não é tributada. Assim, o impacto do ICMS sobre o segmento de insumos é absorvido apenas pelas empresas baseadas no Brasil, refletindo no preço final do produto, o que incentiva os agricultores brasileiros a optarem pelo produto importado.

A existência de 27 legislações diferentes de ICMS é considerada uma importante limitação do modelo vigente, por trazer insegurança aos investidores. É

terras, enquanto que o INCRA indica que o grau de utilização média da terra no Brasil⁷ é da ordem de 59%”. BRUGNARO, Ricardo; DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. **Avaliação da sonegação de impostos na agropecuária brasileira**. São Paulo, 2003. Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-2-03-2.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

⁴⁶¹ BRUGNARO, Ricardo; DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. **Avaliação da sonegação...** Op. cit.

⁴⁶² OLIVEIRA, Gustavo Pedro. **Contabilidade financeira**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 129.

comum na atualidade a concessão de benefícios tributários a determinadas empresas ou setores por parte dos estados. No curto prazo, os benefícios até podem incentivar o investimento no setor. Contudo, a ausência de regras claras para a concessão desses benefícios traz incerteza para os investidores, além de contribuir para a deterioração das relações entre as unidades da federação. Assim, a guerra fiscal travada entre os estados da Federação e a existência de diferentes alíquotas para o mesmo tributo, pode contribuir para a evasão fiscal, além de gerar distorções na competitividade de cada um dos agentes atuantes no mercado.⁴⁶³

O ICMS é o principal tributo arrecadado no Brasil. No entanto, a agropecuária é pouco representativa na arrecadação de ICMS. Isso se deve à ocorrência de vários diferimentos e isenções na atividade agropecuária, além da prática de sonegação fiscal (seja através da venda sem nota fiscal ou do não recolhimento do ICMS devido ao Estado).⁴⁶⁴ No setor agroindustrial, essa participação cresce consideravelmente, o que acaba por encarecer os alimentos.⁴⁶⁵ Isso resulta, obviamente, numa maior arrecadação por parte do fisco. No entanto, faz-se a ressalva de que a participação dos gastos com alimentação nas famílias mais pobres é ainda, em média, superior a 50% do rendimento familiar per capita. Assim, políticas públicas redutoras dos preços dos alimentos apresentam grande potencial de melhoria do bem estar das populações mais pobres através da desoneração da carga tributária de bens e serviços de maior peso no orçamento da população mais pobre, particularmente a desoneração dos impostos indiretos, como é o caso do ICMS.⁴⁶⁶

Pela forma como é disciplinado, isto é, a partir de 27 legislações e alíquotas diferentes, o ICMS não traz resultados positivos ao agronegócio. A isenção deste tributo para fertilizantes importados provoca uma barreira para a expansão nacional deste segmento do agronegócio e a ausência de regras claras para a concessão de benefícios fiscais pelos estados da Federação gera insegurança para os investimentos. A consequência óbvia é a limitação do crescimento econômico, o que prejudica tanto a arrecadação pelo governo quanto a promoção do desenvolvimento.

⁴⁶³ CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

⁴⁶⁴ BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio.** Op. cit., p. 52.

⁴⁶⁵ BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio.** Op. cit., p. 52.

⁴⁶⁶ BRUGNARO, Ricardo; DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. **Avaliação da sonegação...** Op. cit.

O Funrural é outro caso emblemático. A contribuição ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) representa a contribuição patronal do fazendeiro e da agroindústria à Previdência Social em substituição à contribuição (de 20%) que outras empresas não optantes do Super Simples fazem sobre a folha de pagamento.⁴⁶⁷ Em 2010, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 363.852 (Frigorífico Mataboi S/A x União), declarou inconstitucional a cobrança deste tributo sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural de empregadores, pessoas naturais.

Nos anos 2011 e 2012, vários grupos de produtores rurais entraram com ações judiciais com base no julgamento do caso Mataboi x União, requerendo a isenção do pagamento do FUNRURAL. De acordo com Carlos Bacha, alguns produtores rurais obtiveram êxito nos pedidos liminares, e foram isentados imediatamente do pagamento do Funrural. A Advocacia Geral da União recorreu dessas decisões alegando que a Lei n. 10.256/2001 e a Emenda Constitucional 20/98 já corrigiam as inconstitucionalidades alegadas, tese que fora rejeitada em 2011 pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento dos embargos de declaração do caso Mataboi x União. Contudo, Bacha observa que no julgamento dos recursos, as decisões liminares concedidas em primeira instância foram cassadas pelos Tribunais Regionais Federais das 1ª e 3ª regiões, que acataram a argumentação destilada pela Advocacia Geral da União (anteriormente rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal), enquanto o Tribunal Regional da 4ª Região manteve as liminares de primeira instância em favor dos produtores rurais.⁴⁶⁸

Atualmente, a inconstitucionalidade da cobrança de FUNRURAL aos produtores rurais pessoa física é matéria pacífica tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Superior Tribunal de Justiça, que alinhou a sua Jurisprudência à do Supremo Tribunal Federal, declarando a inconstitucionalidade da cobrança do FUNRURAL aos produtores rurais empregadores pessoa física (Recurso Especial 1.070.441). A partir disso, não se tem notícia de decisões que consideraram legal a cobrança do FUNRURAL contra essa classe de produtores. No entanto, é espantoso observar que um tributo inconstitucional vigorou por tanto tempo, e que, mesmo após a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal em 2010, alguns tribunais pátrios

⁴⁶⁷ BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio**. Op. cit., p. 58-59.

⁴⁶⁸ BACHA, Carlos José Caetano. **Tributação no agronegócio**. Op. cit., p. 62.

continuaram julgando legítima a sua cobrança⁴⁶⁹ Na opinião de Carlos Bacha, a situação narrada reflete um imbróglgio jurídico e fiscal, pois até que o STF emita uma Súmula Vinculante ou um Ato Declaratório de Inconstitucionalidade, poderá haver produtores pagando Funrural, não pagando pelo êxito no pedido das liminares para evitar o seu pagamento ou ainda tentando obter tal liminar.⁴⁷⁰

A análise do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural, e da forma tumultuada como foi decidida a sua inconstitucionalidade demonstra a insegurança que a aplicação deste tributo gerou no agronegócio. Isto é, mesmo depois que o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade do tributo, o produtor rural sofreu com a insegurança jurídica dos tribunais pátrios e teve dificuldade para se abster da sua cobrança. O prejuízo aos valores constitucionais neste caso é de fácil visualização. Mesmo que não seja contabilizado o prejuízo aos índices do desenvolvimento econômico com a cobrança de um tributo inconstitucional, é evidente a transgressão aos direitos fundamentais da igualdade e liberdade, assim como o desalinhamento com o objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e igualitária.

4.2.3 A importância e a reciprocidade entre as políticas agrícola e fiscal numa perspectiva de desenvolvimento

O sistema tributário atual ser visto como um empecilho à expansão do agronegócio brasileiro pode ser considerado uma consequência da forma com que a

⁴⁶⁹ PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO LEGAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNRURAL. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA E JURÍDICA. APLICAÇÃO DA REGRA PREVISTA NO ART. 25, I E II DA LEI N.º 8.212/91. CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA APÓS O ADVENTO DA LEI N.º 10.256/01. LEGALIDADE. AGRAVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 363.852, declarou a inconstitucionalidade da contribuição incidente sobre a receita bruta da comercialização da produção rural, devida pelo empregador rural pessoa física, prevista no artigo 25, incisos I e II, da Lei n.º 8.212/91, com redação dada pelo art. 1º da Lei n.º 8.540/92, até que nova legislação, arrimada na Emenda Constitucional n.º 20/98, venha a instituir nova exação. 2. Posteriormente, foi editada a Lei n.º 10.256/01, já na vigência da referida Emenda Constitucional, o que veio a sanar o vício de inconstitucionalidade. 3. Conclui-se, portanto, que a inconstitucionalidade da cobrança perdurou apenas até o advento da Lei n.º 10.256/01, quando, então, referida exação passou a ser legítima. 4. A contribuição ao FUNRURAL prevista no artigo 25, da Lei 8.212/91, aplicável ao empregador rural pessoa física, se estende ao empregador rural pessoa jurídica. Precedentes. 5. Os fundamentos trazidos pelo agravante não se mostram suficientes a ensejar a reforma da decisão agravada. 6. Agravo conhecido e não provido. BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). AMS: 6695 MS 0006695-41.2010.4.03.6000, Rel. Juiz Convocado Valdeci dos Santos, Segunda Turma, julgado em 09/10/2012.

⁴⁷⁰ BACHA, Carlos José Caetano. *Tributação no agronegócio*. Op. cit., p. 62.

doutrina do Direito tributário foi construída no Brasil. André Folloni explica que a ciência do Direito tributário brasileira “costuma falar de realidade inexistentes senão nela própria, em um discurso autorreferente, sem preocupações semânticas, de referibilidade empírica, nem pragmáticas, de sustentabilidade de seus efeitos”.⁴⁷¹ Ou seja, o Direito tributário foi construído com pouca preocupação ao que é alheio à fiscalidade, tal como pode ser considerada a expansão do agronegócio e o desenvolvimento nacional, o que reflete na elaboração de políticas fiscais com foco quase que exclusivo na arrecadação. Bem por isso, a tributação brasileira vai na contramão dos direitos e objetivos constitucionais, ao menos no que é estranho à arrecadação. O desrespeito à progressividade na tributação transforma o sistema tributário num instrumento de manutenção da desigualdade social, ou até mesmo num dos responsáveis pelo agravamento desta mazela.

A Lei de Política Agrícola (8.171/1991) elege a tributação e os incentivos fiscais como um de seus instrumentos hábeis ao incremento da produção agropecuária, à promoção do agronegócio nacional e redução das desigualdades no meio rural. No entanto, a política fiscal não vem cumprindo este papel que lhe é imposto pela Lei de Política Agrícola. Além de não promover a redução das desigualdades sociais no setor, a tributação brasileira é um dos principais componentes do “custo Brasil”, ou seja, das dificuldades enfrentadas pelo agente do agronegócio para manter a competitividade do produto nacional. Para reverter este quadro, é preciso uma ampla reforma tributária, que demandará tempo e será resultado de um intenso jogo político, com o choque de interesses distintos.⁴⁷²

Para o fortalecimento do agronegócio brasileiro, o estudo realizado pelo Centro de Conhecimento em Agronegócio elegeu algumas prioridades, sendo que a maioria delas é voltada à eficiência e segurança jurídica na restituição dos créditos tributários, além do estabelecimento de isonomia na tributação dos insumos, desoneração da produção de alimentos e a simplificação do sistema tributário brasileiro.⁴⁷³ Em relação a este último, tem-se que a complexidade do sistema tributário brasileiro gera custos consideráveis aos agentes do setor. De acordo com o mencionado estudo, quando a complexidade do sistema tributário é somada “ao peso da carga

⁴⁷¹ FOLLONI, André. **Ciência do direito tributário no Brasil...** Op. cit., p. 23.

⁴⁷² CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

⁴⁷³ CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

tributária e aos consequentes incentivos à sonegação, acarreta distorções que afetam a competitividade das organizações de forma diferenciada, já que são variados os níveis de adaptação ao atual sistema”.⁴⁷⁴ Não obstante, a complexidade do sistema tributário também pode se configurar num instrumento de agravamento da desigualdade social. Isso porque, os agentes que dispõem de mais recursos terão maiores possibilidades de realizar um planejamento tributário eficiente, possibilitando a redução do volume total de dispêndios com tributação. Enquanto isso, aqueles com menor capacidade econômica, que deveriam ser os mais protegidos pelo Estado, ficam vulneráveis em meio a um sem número de regras tributárias, e acabam sendo, proporcionalmente, mais afetados pela tributação do que os grandes *players*.

Diante disso, defende-se um maior e melhor uso da política fiscal para a consecução dos objetivos da política agrícola, aumentando a competitividade do agronegócio nacional, melhorando a renda e diminuindo a desigualdade no setor. A importância da utilização da política fiscal para o fomento do agronegócio brasileiro e para a promoção do desenvolvimento nacional é de fácil percepção. Contudo, tão relevante quanto é a utilização do agronegócio brasileiro, e por consequência da política agrícola, para a elaboração e consecução dos objetivos da política fiscal.

De acordo com o Tesouro Nacional, a política fiscal é o conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas para cumprir fundamentalmente três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A estabilização consiste na promoção do crescimento econômico sustentável, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A redistribuição de renda visa a redução da pobreza e da desigualdade e a alocação de recursos consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços, de forma a compensar as falhas apresentadas pelo livre mercado.⁴⁷⁵ Ainda de acordo com o Tesouro, os resultados da política fiscal podem ser avaliados sob diferentes ângulos, uns mais voltados para a qualidade do gasto público e outros preocupados com a mensuração dos impactos da política fiscal no bem estar da população.⁴⁷⁶ A partir disso, e de tudo mais

⁴⁷⁴ CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos...** Op. cit.

⁴⁷⁵ BRASIL. Tesouro Nacional. **Política fiscal.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/sobre-politica-fiscal>. Acesso em: 2 jan. 2016.

⁴⁷⁶ BRASIL. Tesouro Nacional. **Política fiscal...** Op. cit.

que já foi dito neste trabalho, elege-se como principal objetivo da política fiscal o desenvolvimento nacional.

Para a promoção do desenvolvimento a política fiscal deverá observar, antes de qualquer outra coisa, a sustentabilidade orçamentária. Assim, uma das metas estatais deverá ser a de alcançar uma sustentabilidade financeira de médio e longo prazo. Com efeito, Fernando Scaff lembra que o equilíbrio orçamentário, ou seja, a equação entre o total de receitas e de despesas num determinado período, é apenas um dos elementos que devem ser analisados, sendo que este é subordinado ao seu escopo maior. Para o autor, “a norma que impõe a necessidade de equilíbrio orçamentário não pode ser lida como uma equação contábil-matemática, mas está inserida no contexto de política financeira, visando alcançar metas de médio e longo prazos, o que permite a adoção de déficits públicos periódicos”.⁴⁷⁷

Ainda assim, deverá existir uma arrecadação consistente com os gastos públicos necessários para a efetivação das funções do Estado, sobretudo a de efetivar os direitos fundamentais. Daí surge a participação do agronegócio na elaboração de uma política fiscal sustentável. Responsável por aproximadamente 20% do PIB nacional, o agronegócio tem um papel importantíssimo na concretização da política fiscal através da arrecadação de recursos. Ocorre que a forma como é feita a cobrança e a fiscalização de alguns tributos, a ausência de justiça fiscal no meio rural e a complexidade do sistema tributário, são comumente apontados como fatores que incentivam a sonegação de impostos no agronegócio brasileiro. Todos os fatores apontados resultam de falha no planejamento e na execução da política fiscal. Ou seja, o planejamento defeituoso da política fiscal, além de obstaculizar o desenvolvimento do agronegócio nacional, também cria um empecilho para a consecução dos objetivos da própria política fiscal, ao diminuir a arrecadação de tributos. Trata-se de um “jogo” em que não há vencedores.

Num cenário de crise, Maria de Fátima Ribeiro entende que o governo deve ajustar a política econômica, utilizando com maior intensidade a política fiscal, considerando, especialmente, o corte nos gastos públicos. Entre outras medidas, devem ser priorizados os investimentos em setores estratégicos, com uma redução da tributação, sobretudo dos impostos indiretos, sem desconsiderar a diminuição da dívida e controle da taxa de juros e de inflação. Em tempos de recessão econômica, a autora

⁴⁷⁷ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade... Op. cit., p. 40.

afirma que “é preciso estimular a produção e o consumo com ações coordenadas de políticas públicas de desenvolvimento para os setores industriais e agroindustriais”.⁴⁷⁸

O planejamento de uma política fiscal precisa de um tempo adequado para elaboração e execução. Sem dúvida, terá uma maior eficiência quando os objetivos forem de médio e longo prazo. Acontece que, em tempos de crise econômica, a política fiscal tende inevitavelmente a ter objetivos de curto prazo, respondendo a necessidades inadiáveis de assegurar o emprego e os benefícios sociais mínimos.⁴⁷⁹ Dentro desse contexto aparece uma segunda importância fundamental do agronegócio para a elaboração e execução da política fiscal. No atual cenário econômico brasileiro, o agronegócio é o único setor que continua crescendo e amenizando os efeitos da crise. O agronegócio, então, proporciona ao planejamento fiscal um de seus elementos mais importantes, o tempo.

O contingenciamento de despesas públicas atual é um ótimo exemplo do que se está a sustentar. O corte de recursos em diversas áreas do governo com o fito de equilibrar as contas estatais, que se desestabilizaram muito em função da crise econômica, prejudica a consolidação de políticas públicas duradouras que proporcionem segurança ao mercado e à população. Veja-se o caso do agronegócio. O investimento anunciado para a subvenção ao seguro rural no patamar de R\$ 668 milhões para 2015, foi abruptamente reduzido para R\$ 316,7 milhões,⁴⁸⁰ gerando insegurança e desestimulando o investimento neste ramo segurador e no agronegócio nacional. Por consequência, a arrecadação é prejudicada e o processo de desenvolvimento é freado. Percebe-se, então, que o fraco desempenho da economia impede que a política fiscal concretize seus objetivos de médio e longo prazo, que estão intimamente vinculados à promoção desenvolvimento, para se preocupar com objetivos de curto prazo, como a diminuição do déficit das contas públicas e o restabelecimento do crescimento econômico.

Não há como negar que há uma interdependência entre as políticas fiscal e agrícola. A política agrícola se utiliza da política fiscal como um instrumento para a concretização de seus objetivos, mas, em troca, lhe proporciona os principais recursos

⁴⁷⁸ RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

⁴⁷⁹ RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento... Op. cit.

⁴⁸⁰ FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo não tem mais verba...** Op. cit.

(tempo e dinheiro) para que a política fiscal também possa cumprir com suas metas. Certamente, essas políticas serão mais fortes quando forem planejadas de forma conjunta, sendo que, para isso, faz-se necessária a interdisciplinaridade do planejamento estatal. É chegada a hora de se abandonar políticas redutoras que avaliam seus efeitos em si próprias. A complexidade da atuação estatal exige um planejamento conjunto para que sejam atingidos objetivos peculiares aos múltiplos entes estatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento constante na Constituição Federal de 1988, seja como objetivo, princípio ou direito fundamental, exige uma participação ativa do Estado na sua promoção. Para a concretização do desenvolvimento, que já não pode mais ser visto como mero crescimento econômico, é imprescindível a universalização dos direitos fundamentais, o que relega ao Estado uma atuação protagonista na redistribuição de riquezas. O agronegócio tem um papel importante neste processo desenvolvimentista. Nos dias atuais, este papel se materializa principalmente na elevação de índices macroeconômicos como o crescimento da economia, manutenção da balança comercial favorável e geração de empregos. No entanto, o agronegócio também pode impactar positivamente o meio ambiente, além de contribuir para a redução das desigualdades, sobretudo quando a regulação estatal é planejada neste sentido. Com efeito, o desempenho do agronegócio como promotor do desenvolvimento depende fundamentalmente de sua competitividade e, embora a relevância atual do setor, o estudo aprofundado da cadeia demonstra que o agronegócio nacional ainda enfrenta diversos gargalos, sendo que a revisão e reestruturação das políticas públicas são fundamentais para a sua resolução destes empecilhos.

Para o sucesso de um processo de desenvolvimento são imprescindíveis tempo e planejamento que possibilitem a mudança estrutural da sociedade como um todo. O desenvolvimento é, antes de qualquer coisa, um objetivo de longo prazo. Isso fica claro pela percepção de que os Estados desenvolvidos não mais apresentam processo de desenvolvimento, pois o desenvolvimento já culminou numa situação de estabilidade. Acontece que o Estado brasileiro, em que pese ainda estar à procura dessa estabilidade, não consegue promover o desenvolvimento a partir de um planejamento de longo prazo. Insiste em políticas imediatistas cujos resultados positivos, ainda que sejam alcançados, não terão efeitos duradouros. A Administração Pública segue incapaz de planejar antes de decidir ou de identificar as causas dos problemas ao invés de apenas aliviar seus efeitos. Assim, produzem respostas paliativas que se esmaecem no curto ou médio prazo, tornando crônicos os problemas enfrentados pela nação e comprometendo a sustentabilidade das gerações futuras com a necessidade de dispêndio para os mesmos problemas anteriormente enfrentados e não resolvidos. Esse é o retrato

comum aos três mecanismos de intervenção estatal no agronegócio analisados neste trabalho.

O agronegócio brasileiro tem sua competitividade reduzida pela forma displicente com a qual a infraestrutura é tratada. O uso do transporte rodoviário em função da indisponibilidade de modais notoriamente mais eficientes, como o transporte aquaviário e ferroviário é apenas uma das consequências de um planejamento logístico mal estruturado. São falhas antigas, é verdade, mas os governos mais recentes não têm se mostrado eficientes na resolução destes gargalos. A importância da infraestrutura para o desenvolvimento nacional é uma afirmação quase incontestável atualmente e, ainda assim, os investimentos estatais em infraestrutura no Brasil ainda são escassos se comparados a outros países. No agronegócio, os impactos financeiros das falhas logísticas são normalmente arcados pelo produtor rural, reduzindo a sua renda e, por consequência, a sua capacidade de sustentação.

Ocorre que, como regra, a infraestrutura não é um investimento de curto prazo. Prova disso é que o Brasil precisaria investir 4% do PIB (aproximadamente o dobro do que investe atualmente) durante vinte anos para alcançar a situação de infraestrutura do Chile, país que tem os melhores índices de infraestrutura da América Latina. Outro ponto relevante para justificar as falhas logísticas parece ser a incapacidade da Administração Pública em contemplar a infraestrutura a partir de uma visão sistêmica, criando uma rede de infraestrutura interligada e sustentável. De qualquer forma, o Estado deve ser protagonista na transformação da infraestrutura brasileira, utilizando-se de investimentos próprios, de parcerias com o setor privado, além de criar condições para que o investimento em infraestrutura se torne mais atrativo para a iniciativa privada, enxergando a infraestrutura como um investimento complexo que não trará resultado quando ausente de planejamento e de tempo para colher os resultados.

Nas políticas públicas específicas para o agronegócio a preferência por medidas imediatistas é ainda mais evidente. O crédito rural é o instrumento de política agrícola ao qual são destinados os maiores recursos estatais. Trata-se de uma medida que capitaliza o produtor rural, porém lhe traz pouca ou nenhuma segurança. No curto prazo, esta política pode trazer o resultado esperado, qual seja, aumentar o investimento na produção e modernização da agropecuária. Acontece que, a médio e longo prazo, o

crédito rural pode se transformar num grave problema para os produtores e para o Estado. Quando há quebra de safra, por exemplo, os tomadores do empréstimo não têm condições de arcar com os pagamentos e, para que não ocorra uma quebra generalizada do setor, o Estado possibilita a renegociação a longo prazo das dívidas rurais, o que demanda a disponibilização de altos recursos públicos.

O seguro rural, por sua vez, é uma política capaz de garantir a segurança ao produtor rural, visto que o protege contra quebras de safra e, dependendo da modalidade, até mesmo contra a desvalorização do produto. Ocorre que o mercado do seguro rural tem dificuldades para se afirmar no Brasil. A experiência dos Estados Unidos demonstra que ele demanda tempo para se desenvolver, além de uma política de subvenção sólida, que transmita segurança ao mercado e viabilize o acesso do produtor ao seguro. Não é esse o cenário brasileiro. O programa de subvenção ao seguro rural, criado há mais de 10 anos, apresenta uma sucessão de falhas, dentre as quais o reiterado descumprimento de planos e metas ganha destaque. O abrupto corte de orçamento ocorrido em 2015, em que aproximadamente metade das verbas destinadas à subvenção do seguro rural foram realocadas, demonstra a falta de comprometimento do Governo Federal com o planejamento. Atitudes dessa natureza inspiram a desconfiança no mercado e atrapalham o seu desenvolvimento, dificultando o acesso do produtor rural a uma política que efetivamente poderia lhe garantir segurança, e promover benefícios à longo prazo para a nação.

O sistema tributário nacional também evidencia falhas fundamentais que dificultam o desenvolvimento brasileiro e a evolução do agronegócio. Embora a tributação não possa mais ser vista como um fim em si mesmo, é difícil acreditar que a política fiscal seja realmente conduzida para a concretização dos objetivos constitucionais. A tributação no Brasil parece estar mais preocupada com a arrecadação de recursos para financiar o Estado do que com o cumprimento dos objetivos constitucionais. Veja-se o exemplo do agronegócio. Dentre os diversos tributos incidentes sobre a cadeia, foram analisados o ITR, o ICMS e o Funrural, e em todos estes casos foram vistas divergências entre a instituição ou operacionalização dos tributos e os preceitos constitucionais perseguidos pela política tributária. No âmbito do agronegócio, foi possível concluir que o sistema tributário não promove o desenvolvimento nacional, tampouco os objetivos da política agrícola – a qual tem a

tributação como um de seus instrumentos –, em especial, a redução das desigualdades no meio rural.

O planejamento da política fiscal, além de levar em conta os gastos governamentais, também deve ter sua função extrafiscal direcionada à consecução dos objetivos constitucionais. Do ponto de vista puramente orçamentário, o planejamento fiscal mal elaborado pode resultar em déficits públicos não previstos, culminando na insustentabilidade da política orçamentária e impedindo a consecução de objetivos nacionais de médio e longo prazo, como ocorreu com o programa de subvenção ao seguro rural em 2015. Igualmente, pelo aspecto extrafiscal, tem-se que uma política fiscal contrária aos objetivos constitucionais, tal qual a brasileira, faz dos gastos públicos o principal – quando não o único – instrumento estatal de promoção do desenvolvimento, responsável, inclusive, por consertar os danos causados pela política fiscal mal elaborada.

O agronegócio apresenta uma importância especial na elaboração da política fiscal, por ser o único setor que continua a crescer em meio à crise econômica brasileira. Assim, amortece a queda na arrecadação de recursos e proporciona tempo para que a política fiscal cumpra seus efeitos de médio e longo prazo. Contudo, a falta de planejamento e de sustentabilidade da política fiscal atual reduz a competitividade do agronegócio e prejudica a concretização dos objetivos da política agrícola, fazendo com que a tributação seja mais um empecilho do que um instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional.

As três modalidades de intervenção estatal analisadas são ineficientes na promoção do desenvolvimento nacional através do agronegócio. Em comum, elas apresentam falhas de planejamento e de operacionalização que resultam na insustentabilidade de seus efeitos e na perda de competitividade do agronegócio nacional. Além disso, é possível perceber que o Estado, ao menos no âmbito do agronegócio, ainda prefere investir em políticas com resultados à curto prazo, em detrimento de uma intervenção duradoura e equilibrada que traga segurança aos agentes e atraia mais investimentos para a cadeia.

Embora o Estado possa ser visto, e até com certa razão, como um empecilho para o desenvolvimento do agronegócio, a solução deste entrave não está na redução do papel estatal, mas sim na mudança de suas prioridades, investindo em políticas de

médio e longo prazo, e atribuindo ao planejamento a importância merecida, tanto em relação à sua elaboração quanto à sua execução, o que elevará o nível de eficiência da intervenção do Estado. Assim, a mudança estrutural na intervenção estatal possibilitará que o agronegócio desempenhe a sua função no desenvolvimento nacional com todo o seu potencial.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (BRASIL). **Boletim anual de movimentação de cargas**: análise da movimentação de cargas nos portos organizadores e terminais de uso privado. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/Anuarios/Anuario2013/Tabelas/AnaliseMovimentacaoPortuaria.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

ALMEIDA, André Martins de. **A Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos**. 2014. 206 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ARAÚJO, Joana Marta Onofre de. **A legitimação do tributo como pressuposto para a concretização do estado social**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza (Unifor), Fortaleza, 2012.

ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos do agronegócio**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Economia rural**: conceitos básicos e aplicações. Ed. atual. Chapecó: Argos, 2003.

BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Tributação no agronegócio**. 2. ed., rev. e atual. Campinas: Alínea, 2014.

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. São Paulo: Atlas, 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária PROAGRO**: relatório circunstanciado 1999-2010. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/proagro/PROAGRO_Relatorio_Circunstanciado_1999-2010.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BANCO DO BRASIL. **Tabela de cotação de seguro**. Brasília, 2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa para construção e ampliação de armazéns**. 2015. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/pca.html>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Ricardo Cavalcante. Considerações sobre o papel criativo político do juiz na sociedade plural. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 7, n. 80, out. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47765>>. Acesso em: 24 out. 2015.

BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi. **Quantificação dos impactos econômicos e ambientais decorrentes do estado de conservação das rodovias brasileiras**. 2013. 164 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2013.

BATALHA, Mário Otávio. Prefácio. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes. SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 22.

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. 2. ed., atual e rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEVILACQUA, Lucas. **Intervenção do Estado na agricultura: política de desenvolvimento agrário, tributação e incentivos fiscais**. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

BITENCOURT, Mayra Batista; BARCZSZ, Silvio Silvestre; ANDRADE, Andrei Almeida. Análise da PGPM no mercado brasileiro de algodão em pluma, milho e trigo, utilizando como instrumento de intervenção a AGF, contrato de opção, PEP e PEPRO. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Brasília: SOBER, 2008.

BOLETIM do seguro rural. 2. ed. Piracicaba: ESALQ/USP, 2013. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_2aEdicao.pdf>. Acesso em: 12. jul. 2014.

BOLETIM do seguro rural. 6. ed. Piracicaba: ESALQ/USP, 2014. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_6aEdicao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

BOLETIM do seguro rural. Piracicaba: ESALQ/USP, 2013. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_1aEdicao.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015.

BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas: principais instrumentos governamentais para fomento das atividades agrícolas. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BORGHI, Vitor José. A subvenção ao seguro rural no Brasil: reflexões sobre a eficiência administrativa do PSR a partir da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. **Problemas emergentes da Administração Pública**. Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRANCO, Adriano M. **A agenda brasileira de transporte numa perspectiva intermodal**. Infraestrutura e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

_____. **Medida Provisória 432/2008**. Exposição de motivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EM-71-MF-MAPA-MDA-NDA-MI-Mpv-432-08.htm>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. Ministério da Agricultura. Câmara Temática de Seguros do Agronegócio. **Estudo Seguro Rural**. 2012. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Financiamento_e_seguro_do_agronegocio/5RO/App_FAEP_GTseguro_rural.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Ministério da Agricultura. **Comercialização e abastecimento**. 2014. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/comercializacao-agricola>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Crédito rural**. 2014. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/credito-rural>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Ministério da Agricultura. **Limites / Percentuais de subvenção**. 2015. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/seguro-rural/limites-percentuais-de-subvencao>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Ministério da Agricultura. **Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015**. 2014. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Homepage/PAP%202014_2015/PAP_14-15.pdf>. Acesso em: 21.jul. 2014.

_____. Ministério do Planejamento. **Incentivos e isenções fiscais**. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/incentivos-e-isencoes-fiscais>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. Presidência da República. **Responsável por 23% do PIB, Plano Safra impulsiona agropecuária**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/responsavel-por-23-do-pib-plano-safra-impulsiona-agropecuaria>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

BRASIL. Resolução n. 26, de 19 de novembro de 2012. Aprova o Plano Trienal do Seguro Rural - PTSR do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural para o período de 2013 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 230, 29 nov. 2012. Seção 1, p. 3-4.

_____. Tesouro Nacional. **Política fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/sobre-politica-fiscal>. Acesso em: 2 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 453/2014**. Plenário. Rel. José Múcio Monteiro. Sessão 26/02/2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-118899&texto=50524f43253341333938313132303132332a&sort=DRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (3. Região). **AMS: 6695 MS 000695-41.2010.4.03.6000**, Rel. Juiz Convocado Valdeci dos Santos, Segunda Turma, julgado em 09/10/2012.

BRAVIN, Luís Fernando Nicolosi. **Logística e transporte na hidrovia tietê-paraná: custos e análise ambiental**. 2005. 94 f. Tese (Doutorado em Agronomia) – Faculdade de Ciências Agrônomicas da UNESP, Botucatu, 2005.

BRETANHA, Bárbara. Em 2015, portos brasileiros esgotarão potencial. **Estadão**, São Paulo, 06 ago. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-2015-portos-brasileiros-esgotarao-potencial,1539664>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRITO, Ricardo Augusto Lopes; ANDRADE, Camilo de Lelis Teixeira de. Qualidade da água na agricultura e no ambiente. **Informe Agropecuário**, v. 31, p. 50-57, 2010, p. 51. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/888975/1/Qualidadeagua.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

BRUGNARO, Ricardo; DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. **Avaliação da sonegação de impostos na agropecuária brasileira**. São Paulo, 2003. Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-2-03-2.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BUAINAIN, Antonio M.; LOYOLA, Pedro. Seguro rural: TCU e as fragilidades do sistema. **Agroanalysis**, São Paulo, maio 2014.

BURANELLO, Renato. **Manual do direito do agronegócio**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAIXETA FILHO, José Vicente. E a tal da logística? **Estadão**, São Paulo, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/radar-do-agronegocio/e-tal-da-logistica/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. **The effects os infrastructure development on growth and income distribution**. Central Bank of Chile. Working Paper, n. 270, 2004. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/WPS3400.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. **Portos brasileiros 2009: ranking, área de influência, porte e valor agregado médio dos produtos movimentados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1408.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

CARDOSO, Débora Freire; TEIXEIRA, Erly Cardoso. A contribuição da política agrícola para o desenvolvimento do agronegócio nas macrorregiões brasileiras. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 11, n. 1, p. 39-72, 2013.

CARLI, Ana Alice de. A política nacional das águas e seus instrumentos em prol do potencial hídrico brasileiro: uma reflexão. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, jul./dez. 2015, p. 188. Disponível em: <<file:///C:/Users/Vaio/Downloads/direitoeconomico-15936.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento**. 2013. 612 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de. Políticas públicas e competitividade da agricultura. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 1, jan./mar. 2001.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. A eficiência econômica das parcerias público-privadas e do financiamento de projetos (*project finance*) como mecanismo para o desenvolvimento da infraestrutura estatal. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=90967>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

CENTRO DE CONHECIMENTO EM AGRONEGÓCIOS. **Discutindo os impactos da tributação nos sistemas agroindustriais**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://file.aviculturaindustrial.com.br/Material/Tecnico/workshop_pensa.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB Agro CEPEA-USP/CNA**. 2015. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

CHIARA, Márcia de. Agronegócio deve garantir metade da expansão do PIB. **Estadão**, São Paulo, 23 set. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,agronegocio-deve-garantir-metade-da-expansao-do-pib-,1077756,0.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

COELHO, Carlos Nairo. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 10, n. 3, jul./ago./set. 2001.

COMBLIN, José. **O Neoliberalismo** - Ideologia dominante na virada do século. 2.ª ed., Petrópolis: Vozes, 2000.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (BRASIL). **Agricultura familiar**. 2015. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

CONCHA-AMIN, Mônica; AGUIAR, Danilo Rolim Dias de. **Mudança estrutural no setor supermercadista brasileiro**. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/07o582.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (BRASIL). **Pesquisa CNT de rodovias 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.sistemacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2010/arquivos/pdf/principais_dados.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

DALL'AGNOL, Amélio et al. **Transporte**. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/soja/arvore/CONTAG01_15_271020069131.html>. Acesso em: 15 nov. 2014.

DAVIS, John; GOLDBERG, Ray. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957, p. 2. Disponível em: <<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.32106006105123;view=1up;seq=7>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. Avaliação das mudanças na política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 3, n. 1, p. 51-76, 2005.

DICK, Ana Luisa Ullman. **Manual de crédito agrário**: doutrina, prática e jurisprudência. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96089>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EFING, Antônio Carlos; RESENDE, Augusto César L. Educação para o consumo consciente: um dever do Estado. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, ano 2015, n. 269, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/default.aspx>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

EQUÍVOCOS da Farm Bill. **Agroanalysis**, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.agroanalysis.com.br/4/2014/politica-agricola/estados-unidos-equivocos-da-farm-bill>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ (ESALQ-LOG). **Projeto benin – produto unificado**. 23 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/boletim/projeto-benin-produto-unificado>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo não tem mais verba para o seguro rural neste ano**. 2015. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/governo-nao-tem-mais-verba-para-o-seguro-rural-neste-ano.html>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

_____. **Produção agrícola é 34% maior que a capacidade de armazenagem, diz Conab**. 1 set. 2015. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/producao-agricola-e-34-maior-que-capacidade-de-armazenagem-diz-conab.html>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. **Sobra crédito para construção de armazéns**. 26 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/sobra-credito-para-construcao-de-armazens.html>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 11. ed., rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz dos. Leis agrícolas dos EUA: síntese histórica e principais mudanças na política agrícola. **Informe Gepec (Impresso)**, v. 13, 2009, p. 22-39. Disponível em: <<file:///C:/Users/Asus/Downloads/1910-9981-1-PB.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FOLLONI, André Parmo. Pelo fim do poder no direito público. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 6, n. 26, p. 59-84, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDIexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdiCntd=38677&idPublicacao=7>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

_____. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014, p. 68. Disponível em: <<http://intranet.unifieo.br/legado/edificio/index.php/rmd/article/view/863/900>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. **Ciência do direito tributário no Brasil**: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Clareiras e caminhos do direito tributário**: crítica da ciência do direito tributário a partir da obra de José Souto Maior Borges. 2011. 562 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

_____. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. 1. ed. Madri: Marcial Pons, 2012.

FREDERICO, Samuel. **O Novo Tempo do Cerrado**: expansão dos *fronts* agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos. 2008. 273 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-20032009-163452/pt-br.php>>. Acesso em: 14 de nov. 2014.

FREITAS, Juarez. O controle jurisdicional das políticas públicas e o início do fim do Estado omissor. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 84, mar./abr. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=118688>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. Sustentabilidade dos contratos administrativos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96090>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

FREITAS, Tatiana. Agronegócio segue ganhando relevância nas exportações do Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1661855-agronegocio-segue-ganhando-relevancia-nas-exportacoes-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago, 1982.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Clarissa. Infraestrutura: o nó dos portos brasileiros. **Desafios do desenvolvimento**, ano 2, n. 8, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=872:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 29 nov. 2015.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio com fundamento no desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo: um sentido para além dos conceitos. In: MARQUES NETO, Floriano de A. et al. (Org.). **Direito e Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 105-121. Disponível em: <https://www.academia.edu/8143816/GABARDO_E._SALGADO_E._O_princ%C3%ADpio_com_fundamento_no_desenvolvimento_do_constitucionalismo_contempor%C3%A2neo_um_sentido_para_al%C3%A9m_dos_conceitos.In_MARQUES_NETO_Floriano_de_A._ALMEIDA_Fernando_D._M._de_NOHARA_Irene_MARRARA_Thiago_Org._Direito_e_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%ABblica.S%C3%A3o_Paulo_Atlas_2013_p.105-121>. Acesso em: 12 jan. 2015.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

_____. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Transformação agrária. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coords.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

GARCIA, Flavio Amaral; FREITAS, Rafael Vêras de. Portos brasileiros e a nova assimetria regulatória: os títulos habilitantes para a exploração da infraestrutura portuária. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 85-124, jul./set. 2014.

GARDNER, Bruce L.; KRAMER, Randall A. Experience with crop insurance programs in the United States. In: HAZELL, Peter; POMAREDA, Carlos; VALDÉS, Alberto (eds.). **Crop insurance for agricultural development: issues and experience**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 196. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=AO0qAAAAYAAJ&pg=PA303&lpg=PA303&dq=robert+thompson+insurance+agriculture&source=bl&ots=4_RY6rtw-W&sig=lonNKPM1WtaYaN_dJD-ePo50SzM&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwig9YyPqLzKAhXHeCYKHYYyWD-QQ6AEIKTAB#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GARRET, Thomas A.; MARSH, Thomas L.; MARSHAL, Maria I. **Political Allocation of U.S. Agriculture Disaster Payments in the 1990s**. St. Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis, 2003. Disponível em: <<https://research.stlouisfed.org/wp/2003/2003-005.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

GERAQUE, Eduardo; LOBEL, Fabrício. Racionamento ‘duro’ atinge 35% dos moradores de SP, aponta Datafolha. **Folha de S. Paulo**, 04 nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1701918-acionamento-duro-atinge-35-dos-moradores-de-sp-aponta-datafolha.shtml>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

GERBELLI, Luiz Guilherme. PIB só volta ao nível de 2013 no fim de 2019. **Estadão**, São Paulo, 28 out. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-so-volta-ao-nivel-de-2013-no-fim-de-2019,10000000776>>. Acesso em 9 nov. 2015.

GOMES, Francisco Regis Abreu. Alguns gargalos que reduzem a lucratividade do agronegócio brasileiro: sobre o enfoque da vantagem competitiva. In: SIMPÓSIO ACADÊMICO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 6., 2010, Viçosa. **Anais...** Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2010. Disponível em: <<http://www.saepto.ufv.br/wp-content/uploads/2010.8.pdf>>. Acesso em. 9 nov. 2015.

GRAU NETO, Werner. Os instrumentos de proteção ambiental e o agronegócio: o exemplo da reserva legal. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76502>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRECO, Marco Aurélio. Do poder à função tributária. In: FERRAZ, Roberto. **Princípios e limites da tributação**. 2. ed. São Paulo: QuartierLatin, 2009.

_____. Perspectivas teóricas do debate sobre planejamento tributário. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, nov./dez. 2009.

GUANZIROLI, Carlos et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

GUERRA, Evandro Martins; MONTEIRO, Suzana Rodrigues. Agências reguladoras e poder normativo. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 7, n. 80, out. 2007. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=47768>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

GUERRA, Sérgio. Aperfeiçoando a regulação brasileira por agências: quais lições podem ser extraídas do sesquicentenário modelo norte-americano? In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do Estado Regulador**. Curitiba: Juruá, 2015.

GUERRA, Sérgio. Controle das Agências Reguladoras por meio de supervisão ministerial. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 205-221, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDIexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdicntd=30047&idPublicacao=8>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

_____. Discricionariedade na regulação por entidades estatais independentes. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 6, ano 2, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12771>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=99035>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

GUILHOTO, Joaquim J. M. et al. A importância do agronegócio familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 44, n. 3, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000300002>. Acesso em: 12 dez. 2014.

GUIMARÃES, Marcelo Fernandes; NOGUEIRA, Jorge Madeira. A experiência norte-americana com o seguro agrícola: lições ao Brasil? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21 jan. 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jul. 2013.

_____. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=97395>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HENKES, Silviana Lúcia. O futuro do agronegócio brasileiro sob uma perspectiva hídrica jurídica. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes. SANTOS, Márcia Walquiria (Coords). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 367-373.

HIJJAR, Maria Fernanda; LOBO, Alexandre. Cenário da infraestrutura rodoviária no Brasil. **Revista Tecnológica**, São Paulo, v. 17, n. 190, p. 94-100, set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2014, PIB varia 0,1% e totaliza R\$ 5,52 trilhões**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=2857&busca=1&t=2014-pib-varia-0-1-totaliza-r-5-52-trilhoes>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Estudo sobre a carga tributária e IDH do ano de 2013**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/noticia/2171/Pelo-5o-ano-seguido-Brasil-arrecada-muito-mas-nao-da-retorno>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_InfraestruturaSocial_vol1.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KAWANO, Bruno Rogora et al. Estratégias para resolução dos principais desafios da logística de produtos agrícolas exportados pelo Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 10, n. 1, 2012.

KUBRUSLY, Claudia Tosin. Aspectos da intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da lei paulista da meia entrada: (comentários a acórdão do Supremo Tribunal Federal). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=38662>>. Acesso em: 24 out. 2015.

LANZANA, Antônio; LOPES, Luiz Martins. Desafios da infraestrutura e expansão dos investimentos 2011/2014. **Informações Fipe**, n. 372, p. 28-37, set. 2011. Disponível em: <http://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/2011/9_bif372.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2015.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução Claudia Beliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LIMA, Roberto Arruda Souza; SILVESTRINI, André Dressano. Securitização de dívida rural brasileira: o caso do Banco do Brasil de 1995 a 2008. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n. 4, Brasília, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032011000400009>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAIA JÚNIOR, Humberto. Os impostos já são quase 40% do PIB e seguem aumentando. **Revista Exame**, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1092/noticias/os-impostos-ja-sao-quase-40-do-pib-e-seguem-aumentando>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

MARINO, Silvia. O grande vilão. **Revista Tecnológica**, São Paulo, v. 20, n. 33, p. 56-64, jun. 2014.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O fomento como instrumento de intervenção estatal na ordem econômica. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70679>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 9. ed., rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Pedro Valentim; MARTINES FILHO, João Gomes; MELLO, Pedro Carvalho. **Mercados futuros e de opções agropecuárias**. Piracicaba, SP: Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Esalq/USP, 2006. (Série didática ; n. D-129). Disponível em: <<http://economia.esalq.usp.br/did/did-129.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2015.

MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=77563>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

MARTINATI, Marcio. **Boletim do Seguro Rural**. 6. ed. Piracicaba: ESALQ/USP, 2014. Disponível em: <http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_6aEdicao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015. Entrevista concedida ao Boletim do Seguro Rural.

MARTINS, Ricardo Silveira et al. Decisões estratégicas na logística do agronegócio: compensação de custos transporte-armazenagem para a soja no estado do Paraná. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 1, n. 1, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65522005000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 nov. 2014.

MARTINS, Ricardo Silveira; CAIXETA-FILHO, José Vicente. Evolução histórica da gestão logística do transporte de cargas. In: CAIXETA-FILHO, José Vicente; MARTINS, Ricardo Silveira (Coords.). **Gestão logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do Século XXI**: uma abordagem hermenêuticamente crítica. 2014. 279 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. [Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira]. São Paulo: Unesp; Brasília, NEAD, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/790.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia agrícola**: princípios básicos e aplicações. 2. ed. Curitiba: ZNT, 1998.

MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JUNIOR, João Batista. **Agronegócio**: uma abordagem econômica. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MENDONÇA, Maria Luisa Rocha Ferreira de. **Modo capitalista de produção e agricultura**: a construção do conceito de Agronegócio. 2013. 214 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MIQUELETO, Guilherme Jacob. **Contribuições para o desenvolvimento do seguro agrícola de renda para o Brasil**: evidências teóricas e empíricas. 2011. 204 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2011.

MONTOYA, Marco Antonio et al. **Consumo de energia, emissões de CO2 e a geração de emprego e renda no agronegócio brasileiro**: uma análise insumo-produto. Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo. 2013. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_07_2013.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.

MORAES, Ricardo Quartim de. Crise econômica, Estado e Constituição. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, set. 2013/fev. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=106620>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=74838>>. Acesso em: 9 set. 2014.

NASCIMENTO, Katiucy L.; NASCIMENTO, Carlos A.; CARDOZO, Soraia A. A dependência crescente do agronegócio para os saldos de comércio exterior brasileiro, 1998 a 2007. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/102554/2/479.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

NEVES, Evaristo Marzabal; NEVES, Marcos Fava. O agronegócio, desenvolvimento brasileiro e a importância da pesquisa. In: NEVES, Marcos Fava (Coord.). **Agronegócio & desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2009.

NOGUEIRA, Luís Artur. O Brasil que espanta a crise. **Isto é Dinheiro**, São Paulo, 05 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20150605/brasil-que-espanta-crise/267653.shtml>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Desenvolvimento econômico - Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Fundamentos para uma codificação do direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31156>>. Acesso em: 6 dez. 2014.

_____. **O contrato de gestão na Administração Pública brasileira**. 2005. 522 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Pedro. **Contabilidade financeira**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 129.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4485/2794>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Parcerias público-privadas no setor portuário – um mar ainda não navegado. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 75-102, out./dez. 2014.

OSAKI, Mauro; BATALHA, Mário Otávio. Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., Porto Alegre, 2009. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009. v. 1, p. 1.

OZAKI, Vitor Augusto. Em busca de um novo paradigma para o seguro rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 46, p. 97-119, 2008.

_____. **Métodos atuariais aplicados à determinação da taxa de prêmio de contratos de seguro agrícola: um estudo de caso.** 2005. 347 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2005.

_____. O papel do seguro na gestão do risco agrícola e os empecilhos para o seu desenvolvimento. **Revista Brasileira de Risco e Seguro (online)**, v. 2, p. 75-92, 2006.

PADRÓS, Enrique Serra. Capitalismo, prosperidade e Estado de bem-estar social. In: REIS, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (Org.) **O século XX: o tempo das crises.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

PAVAN, Renato Casali. O elo perdido do agronegócio. **Agroanalysis**, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.agroanalysis.com.br/3/2014/gestao/armazenagem-o-elo-perdido-do-agronegocio>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. O grande vilão. **Revista Tecnológica**, São Paulo, v. 20, n. 33, p. 56-64, jun. 2014. Entrevista concedida a Silvia Marino.

PAZZINI, Humberto Santiago; MIRANDA, Antonio Carlos. Análise do déficit de armazenagem na região sudeste. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/144692/2/127.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Sustentabilidade e planejamento: valores constitucionais reitores das contratações administrativas no Estado Democrático de Direito. **Revista Interesse Público**, v. 17, n. 91, maio/jun. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. **Fim da onda neoliberal**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2104200806.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Lutero de Paiva. Crédito rural. Direito do agronegócio: é possível a sua existência autônoma? In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Direito do agronegócio: é possível a sua existência autônoma? In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Perspectiva de uma nova regulação da agricultura brasileira através de um órgão regulador setorial: o *Agricultural Adjustment Act* como subsídio à sua implementação. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67352>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

RAMOS, Simone Yuri; MARTHA JUNIOR, Geraldo Bueno. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2010.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. Reformando marcos regulatórios de infraestrutura: primeiras notas ao caso das ferrovias. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 45, p. 77-110, jan./mar. 2014.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Tributação, desenvolvimento e crise econômica. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDPE**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, set. 2012/fev. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=88331>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

RIPOLL, Fernando Gastal. **Proposta de uma análise logística no agronegócio como fator competitivo para a distribuição e comercialização da soja em grão no Estado de Mato Grosso**. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, Iggor Gomes. **Eficiência na alocação de riscos em concessões públicas viabilizadoras de infraestruturas**. 2014. 189 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira. Métodos e técnicas de indução de comportamentos. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2009.

SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano. O federalismo e o financiamento de infraestrutura. A experiência do setor de infra-estrutura de transporte rodoviário. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 49, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDIexibepdf.aspx?tipoConteudo=Normal&vw=S&pdicntd=54115&idPublicacao=16>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

SANT'ANNA, Vinícios Poloni. **Infraestrutura portuária no Brasil: uma análise do impacto do tempo dos procedimentos portuários sobre as exportações brasileiras**. 2015. 86 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, n. 39, ano 8, set./out. 2006.

_____. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 85, p. 37-50, maio/jun. 2014.

_____. República, tributação e finanças. **RDE – Revista de Direito do Estado**, v. 21, 2011.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A experiência e as perspectivas da regulação do setor portuário no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 171-190, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=54854>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira. Resíduos de embalagens de agrotóxicos: gerenciamento e responsabilidades. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, Francisco Carlos de Moraes. **Direito portuário: considerações sobre a Lei de modernização dos portos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. A evolução da agricultura familiar e do *agribusiness* nos anos 90. In: RATTNER, Henrique (Org.). **Brasil no limiar do século XXI**: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SILVA, Valmir Leôncio da. **Contabilidade pública para os municípios**. SILVA, Valmir Leôncio da; SALES, Eurípedes. (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. A instrumentalidade da atividade financeira do Estado como indutora do desenvolvimento econômico: o papel dos incentivos fiscais na promoção da livre concorrência e da livre iniciativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=89219>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Livre concorrência, livre iniciativa e desenvolvimento: o papel da Nova Lei Antitruste brasileira na promoção do direito da infraestrutura. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 155, p. 32-39, nov. 2014.

SOUZA, Cláudia Beeck Moreira de; COSTA, Tailane. Libertarismo, felicidade e justiça. In: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito, felicidade e justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SOUZA, Eduardo. Nova Lei dos Portos: segurança jurídica e investimentos privados. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 107-131, jan./jun. 2014.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural**: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr./2014. (Texto para discussão nº 146). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-146-renegociao-de-divida-rural-reflexoes-sobre-o-financiamento-da-agricultura-brasileira>>. Acesso em 15 jul. 2014.

THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2009-2010. **World Economic Forum**. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

THOMPSON, Robert. Seguro rural incentiva agricultura nos EUA. **Estadão**, São Paulo, 12 abr. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,seguro-rural-incentiva-agricultura-nos-eua-imp-,1152859>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

VELLOSO, Raul et al. **Infraestrutura**: os caminhos para sair do buraco. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

VIEIRA, André Luís. Os tributos ambientais em espécie. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA**, Belo Horizonte, ano 4, n. 24, nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=33118>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

VIEIRA, Lucas Bevilacqua Cabianca. **Intervenção do Estado na agricultura: política de desenvolvimento agrário, tributação e incentivos fiscais**. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

WILDMANN, Igor Pantuzza. Crédito rural: aspectos jurídicos, econômicos e práticos. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria (Coords.). **Direito do agronegócio**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WILKINSON, J. (Coord.). **Perspectivas do investimento no agronegócio**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009, p. 274. Relatório integrante da pesquisa “Perspectivas do Investimento no Brasil”, em parceria com o Instituto de Economia da UNICAMP, financiada pelo BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib_agronegocio.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2015.

WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, n. 10, p. 12-30, 2000.

YOSHIDA, Ernesto. Como superar os maiores desafios do campo. **Revista Exame**, São Paulo, 21 jul. 2008. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0920/noticias/como-superar-os-maiores-desafios-do-campo-m0164549>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

ZAIA, Cristiano. PIB do agronegócio vai crescer 3,8% em 2014, projeta CNA. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/3809734/pib-do-agronegocio-vai-crescer-38-em-2014-projeta-cna>>. Acesso em: 9 nov. 2015.