

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Escola de Direito e Administração Pública

DIVANIR MARCELO DE PIERI

A POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO PARA O MILHO  
Uma análise sobre a sua constitucionalização e execução com compatibilidade entre o preço  
mínimo e custo de produção

Doutorado em Direito

Brasília-DF

2024

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Escola de Direito e Administração Pública

DIVANIR MARCELO DE PIERI

A POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO PARA O MILHO  
Uma análise sobre a sua constitucionalização e execução com compatibilidade entre o preço  
mínimo e custo de produção

Tese apresentada à banca examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na subárea Direito Constitucional, sob a orientação da Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne.

Brasília – DF

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

P618p Pieri, Divanir Marcelo de

A política pública de garantia do preço mínimo para o milho: uma análise sobre a sua constitucionalização e execução com compatibilidade entre o preço mínimo e custo de produção./ Divanir Marcelo de Pieri. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

215 f. il.

Tese – Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Doutorado em Direito Constitucional, 2024.

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Barbosa Cirne.

1. Política pública. 2. Custo de produção. 3. Milho. 4. Preço mínimo.  
I. Título.

CDDir 320.6

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Escola de Direito e Administração Pública

DIVANIR MARCELO DE PIERI

A POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO PARA O MILHO  
Uma análise sobre a sua constitucionalização e execução com compatibilidade entre o preço  
mínimo e custo de produção

Tese apresentada à banca examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na subárea Direito Constitucional, sob a orientação da Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Orientadora Dra. Mariana Barbosa Cirne  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Profa. Dra. Clara da Mota Santos Pimenta Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Profa. Dra. Aline Regina Piedade  
Universidade Federal de Mato Grosso

---

Prof. Dr. Flavio José Roman  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

## **DEDICATÓRIA**

À minha esposa Taise, cuja presença e parceria foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui. Sua compreensão e força me sustentaram em cada passo desta trajetória. Aos meus filhos, Caio, Kiara e Alexia, que com suas alegrias e curiosidades, me lembraram diariamente do valor do conhecimento e da perseverança. Este trabalho é um tributo a vocês, que representam meu maior orgulho e razão. Agradeço por fazerem parte da minha vida e por me inspirarem a sempre buscar o melhor de mim.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, minha gratidão infinita por me conceder força, sabedoria e perseverança ao longo desta jornada. Sem sua presença e orientação, nada disso teria sido possível.

À minha orientadora, Mariana Barbosa Cirne, expresso minha gratidão. Sua orientação perspicaz, paciência e dedicação foram essenciais para a realização deste trabalho. Agradeço por cada conselho, pela confiança depositada em mim e por me guiar com sabedoria e rigor científico ao longo deste processo.

Ao Antônio Bruno Tomaz de Aquino, minha sincera apreciação por sua valiosa contribuição nas atividades diárias do escritório. Seu suporte permitiu que eu pudesse dedicar o tempo necessário para a escrita desta tese.

## RESUMO

Nesta tese, aborda-se a constitucionalização da política de garantia do preço mínimo, instituída no art. 187 da CF/1988, para verificar os parâmetros legais requeridos para se instituir, instrumentalizar e efetivar essa política pública. Analisa-se, para tanto, a política de garantia do preço mínimo como um direito do produtor e um dever do Estado, especialmente quanto à diretriz constitucional de que a garantia do preço mínimo deve ser compatível com o custo de produção. Duas são as questões as quais esse trabalho se propõe a responder: 1) Quais são os instrumentos legais destinados a estabelecer os parâmetros de efetivação da política pública de garantia do preço mínimo, compatível com o custo de produção estabelecida no art.187 da Constituição? 2) Quanto à comercialização do milho, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, nos anos de 2019-2022, a política de garantia de preço mínimo foi efetivada e respeitou o pressuposto de que o preço mínimo deve ser compatível com o custo de produção? Trata-se de uma pesquisa relevante, que procura trazer significativa contribuição sobre a viabilidade de se exigir juridicamente a compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, uma vez que, a falha em assegurar essa compatibilidade abre espaço para a busca de outros instrumentos que visam efetivar essa política pública, retirando dos órgãos administrativos o protagonismo na sua execução. A metodologia utilizada no trabalho inclui revisão bibliográfica, levantamento documental do processo constituinte de 1987/1988 e da execução da política de preço mínimo perante os Ministérios e a Conab. Trata-se de pesquisa dedutiva, de cunho qualitativo e quantitativo, envolvendo o preço mínimo e o custo de produção sobre o produto milho, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, nos anos de 2019 até 2022. Como conclusão da tese foi verificado que a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, como responsável pela execução da política de garantia do preço mínimo dos produtos agrícolas, juntamente com os demais órgãos públicos que participam do processo de fixação do preço mínimo, possuem a obrigação jurídica de respeitar a compatibilidade entre preço mínimo e o custo de produção, para que a intervenção estatal ocorra de maneira proativa e eficiente, assegurando a implementação integral da política pública, de maneira que sua exigibilidade é uma questão de cumprimento dos deveres constitucionais do Estado brasileiro. Revela-se, por fim, a necessidade de se criar um mecanismo de auditoria independente e constante, que possa monitorar a implementação da política e garantir que os preços mínimos sejam fixados de maneira compatível com os custos de produção. Especificamente em relação ao produto milho, confirma-se a possibilidade de a política agrícola de garantia de preço mínimo, embora prevista e regulamentada, não assegurar o preço mínimo compatível com o custo de produção. A análise empírica revela que, durante o período de 2019 a 2022, o preço de mercado do milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás foi consistentemente superior ao preço mínimo fixado pela política pública.

Palavras-chave: compatibilidade; constitucionalização; custo de produção; milho; preço mínimo.

## **ABSTRACT**

This thesis addresses the constitutionalization of the minimum price guarantee policy, established in art. 187 of CF/1988, to verify the legal parameters necessary to establish, implement and implement this public policy. To this end, the policy of guaranteeing the minimum price is analyzed as a right of the producer and a duty of the State, especially with regard to the constitutional guideline that the guarantee of the minimum price must be compatible with the cost of production. There are two questions that this work aims to answer: 1) What are the legal instruments designed to establish the parameters for implementing the public policy of guaranteeing the minimum price, compatible with the cost of production established in art.187 of the Constitution? 2) Regarding the commercialization of corn, in the States of Mato Grosso, Mato Grosso do Sul and Goiás, in the years 2019-2022, the minimum price guarantee policy was implemented and respected the assumption that the minimum price must be compatible with the production cost? This is relevant research, which seeks to make a significant contribution to the prediction of legally required compatibility between the minimum price and the cost of production, since the failure to guarantee this compatibility leaves room for the search for other instruments which aim to implement this public policy, removing the leading role in its execution from administrative bodies. The methodology used in the work includes a bibliographical review, documentary survey of the 1987/1988 constituent process and the implementation of the minimum price policy before the Ministries and Conab. This is deductive research, of a qualitative and quantitative nature, involving the minimum price and production cost of the corn product, in the States of Mato Grosso, Mato Grosso do Sul and Goiás, from 2019 to 2022. As a conclusion to the thesis, it was verified that the National Supply Company – CONAB, as responsible for implementing the minimum price guarantee policy for agricultural products, together with other public bodies that participate in the process of setting the minimum price, have a legal obligation to respect the compatibility between the minimum price and the cost of production, so that state intervention occurs in a proactive and efficient manner, ensuring the full implementation of public policy, so that its enforceability is a matter of compliance with the constitutional duties of the Brazilian State. Finally, the need to create an independent and constant audit mechanism is revealed, which can monitor the implementation of the policy and ensure that minimum prices are set in a manner compatible with production costs. Specifically in relation to the corn product, the possibility is confirmed that the minimum price guarantee agricultural policy, although foreseen and regulated, does not guarantee the minimum price compatible with the production cost. The empirical analysis reveals that, during the period from 2019 to 2022, the market price of corn in the states of Mato Grosso, Mato Grosso do Sul and Goiás was consistently higher than the minimum price set by public policy.

**Keywords:** compatibility; constitutionalization; production cost; corn; minimum price.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|           |                                                                                                                                                                    |     |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1  | Linha do tempo (prazos para envio de propostas, votação e datas das deliberações alcançadas na Assembleia Nacional Constituinte)                                   | 28  |
| Figura 2  | Redação final do texto do Anteprojeto                                                                                                                              | 32  |
| Figura 3  | Capítulo III (Da questão agrária)                                                                                                                                  | 37  |
| Figura 4  | Art. 333 (redação aprovada na Comissão da Ordem Econômica)                                                                                                         | 47  |
| Figura 5  | Emenda 2P01043-1                                                                                                                                                   | 50  |
| Figura 6  | Texto do art. 192                                                                                                                                                  | 54  |
| Figura 7  | Quadro descritivo da norma   vinculação da política de preço mínimo com o custo de produção e aferição objetiva                                                    | 91  |
| Figura 8  | Quadro comparativo entre a Lei n. 4.504/1964, o Decreto-Lei n. 79/1966 e a CF/1988                                                                                 | 94  |
| Figura 9  | Organograma do procedimento para fixação do preço mínimo e participação dos órgãos estatais                                                                        | 115 |
| Figura 10 | Preço médio mensal de mercado para o milho considerando média aritmética para chegar ao preço médio anual de mercado (2019-2020), para o Estado de Mato Grosso     | 124 |
| Figura 11 | Preço médio mensal de mercado para o milho (média aritmética para chegar ao preço médio anual de mercado), de 2019 a 2020, Estado do Mato Grosso do Sul            | 124 |
| Figura 12 | Preço médio mensal de mercado para o milho (média aritmética para chegar ao preço médio anual de mercado), de 2019 a 2020, Estado de Goiás                         | 125 |
| Figura 13 | Preços médios/anuais de mercado para o milho (Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás). Média aritmética do preço de mercado anual para os três Estados | 125 |
| Figura 14 | Preço mínimo, para a saca de milho de 60 kg (anos 2019, 2020, 2021 e 2022), Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás                                                | 127 |
| Figura 15 | Média do preço mínimo e média do preço de mercado, conforme informações do CONAB – diferença entre preço mínimo e preço de mercado                                 | 127 |
| Figura 16 | Composição do custo de produção (Conab)                                                                                                                            | 133 |
| Figura 17 | Fatores par revisão do custo de produção                                                                                                                           | 136 |

|           |                                                                                                                                       |     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 18 | Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020                        | 138 |
| Figura 19 | Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2021/2022 e 2022                        | 140 |
| Figura 20 | Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023                        | 142 |
| Figura 21 | Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2023/2024 e 2024                        | 144 |
| Figura 22 | Voto 40/2019-CMN, de 27 de junho de 2019, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020 | 147 |
| Figura 23 | Voto 50/2020-CMN, de 29 de maio de 2020, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2020/2021 e 2021  | 148 |
| Figura 24 | Voto 40/2021-CMN, de 04 de junho de 2021, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2021/2022 e 2022 | 149 |
| Figura 25 | Voto 56/2022-CMN, de 29 de junho de 2022, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023 | 150 |
| Figura 26 | Custo de produção – série histórica (milho 2ª safra)                                                                                  | 155 |
| Figura 27 | Média do custo de produção do milho (safras 2019, 2020, 2021 e 2022), em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás                      | 156 |
| Figura 28 | Comparação entre preços (mínimo pelo programa de garantia e média do custo de produção)                                               | 157 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |                                                                 |
|---------|-----------------------------------------------------------------|
| ABNT    | Associação Brasileira de Normas Técnicas                        |
| ADPF    | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental              |
| art.    | artigo                                                          |
| AGF     | Aquisições do Governo Federal                                   |
| BNDES   | Banco Nacional do Desenvolvimento                               |
| CF/1988 | Constituição Federal de 1988                                    |
| CFP     | Comissão de Financiamento da Produção                           |
| CMN     | Conselho Monetário Nacional                                     |
| CONAB   | Companhia Nacional de Abastecimento                             |
| coord.  | coordenação de                                                  |
| COV     | Contrato de Opção de Venda                                      |
| CVMe    | custo variável médio                                            |
| DF      | Distrito Federal                                                |
| DJe     | Diário da Justiça eletrônico                                    |
| Dr.     | Doutor/a                                                        |
| ed.     | edição                                                          |
| FEE     | Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários |
| FGPP    | Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor               |
| FGV     | Fundação Getúlio Vargas                                         |
| IAA     | Instituto do Açúcar e do Alcool                                 |
| IDP     | Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa      |
| j.      | julgado em                                                      |
| MAPA    | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento             |
| MDA     | Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar    |
| MF      | Ministério da Fazenda                                           |
| n.      | número                                                          |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico       |
| org.    | organização de                                                  |
| p.      | página                                                          |
| PEC     | Proposta de Emenda Constitucional                               |
| PEP     | Prêmio para Escoamento de Produto                               |
| PEPRO   | Prêmio Equalizador pago ao Produtor                             |

|          |                                                                                                  |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PGPAF    | Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar                                        |
| PGPM     | Política de Garantia de Preços Mínimos                                                           |
| PGPM-Bio | A Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade                 |
| PLE      | Preço de Liberação de Estoques                                                                   |
| Prof.    | professor/a                                                                                      |
| PROP     | Prêmio de risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda |
| REDAE    | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico                                           |
| S/A      | Sociedade Anônima                                                                                |
| SDPE     | Subvenção Direta a Produtos Extrativistas                                                        |
| séc.     | século                                                                                           |
| Siscoe   | Sistema de Comercialização Eletrônica da Conab                                                   |
| STF      | Supremo Tribunal Federal                                                                         |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça                                                                     |
| SUNAB    | Superintendência Nacional do Abastecimento                                                       |
| t.       | tomo                                                                                             |
| trad.    | tradução de                                                                                      |
| TRF      | Tribunal Regional Federal                                                                        |
| UFMG     | Universidade Federal de Minas Gerais                                                             |
| UFSC     | Universidade Federal de Santa Catarina                                                           |
| USP      | Universidade de São Paulo                                                                        |
| v.       | volume                                                                                           |
| VEP      | Valor para Escoamento do Produto                                                                 |

## SUMÁRIO

|              |                                                                                                                                                                  |            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                                                                | <b>15</b>  |
| <b>2</b>     | <b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA GARANTIA DE PREÇO MÍNIMO AOS PRODUTOS RURAIS NO BRASIL</b>                                    | <b>24</b>  |
| <b>2.1</b>   | <b>As discussões a Assembleia Nacional Constituinte sobre a política agrícola e a inclusão da garantia de preço mínimo ao produto agrícola na CF/1988</b>        | <b>25</b>  |
| <b>2.2</b>   | <b>A importância da constitucionalização da política de garantia de preços mínimos ao produto agrícola</b>                                                       | <b>59</b>  |
| <b>3</b>     | <b>A GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL</b>                                                                                              | <b>71</b>  |
| <b>3.1</b>   | <b>Política de garantia do preço mínimo no período anterior à vigência do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964)</b>                                              | <b>74</b>  |
| <b>3.2</b>   | <b>A política de garantia do preço mínimo no período posterior à vigência do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) e ainda anterior à promulgação da CF/1988</b> | <b>81</b>  |
| <b>3.3</b>   | <b>Da (in)compatibilidade das normas infraconstitucionais que tratam da política de garantia do preço mínimo com a CF/1988</b>                                   | <b>92</b>  |
| <b>3.4</b>   | <b>A política de garantia do preço mínimo na legislação infraconstitucional que entrou em vigor após a promulgação da CF/1988</b>                                | <b>98</b>  |
| <b>4</b>     | <b>ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE COMPATIBILIDADE DA GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO COM O CUSTO DE PRODUÇÃO</b>                                  | <b>103</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Objetivos e mecanismos utilizados para a implementação da política de garantia do preço mínimo ao produtor rural</b>                                          | <b>112</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Efetividade da política de garantia de preço mínimo para a produção de milho para os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás</b>                   | <b>122</b> |
| <b>4.2.1</b> | <b>Comparação entre o preço de mercado e o preço mínimo oferecido pela política pública</b>                                                                      | <b>122</b> |

|       |                                                                                                                                                             |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.2 | A composição do custo de produção para a produção conforme a metodologia adotada pela CONAB                                                                 | 131 |
| 4.2.3 | Custo de produção fixado pela CONAB e o preço mínimo fixado pela política pública – verificação sobre a efetividade da política de garantia de preço mínimo | 151 |
| 5     | APLICABILIDADE IMEDIATA DAS POLITICAS PÚBLICAS E A EXIGIBILIDADE JURÍDICA DE SUA EXECUÇÃO                                                                   | 161 |
| 5.1   | O posicionamento do STJ e do STF sobre a fixação do preço para o setor sucroalcooleiro – um caso paradigma com o objeto da pesquisa                         | 171 |
| 5.2   | O direito à execução da política de garantia do preço mínimo                                                                                                | 186 |
| 6     | CONCLUSÃO                                                                                                                                                   | 196 |
|       | REFERÊNCIAS                                                                                                                                                 | 203 |

## 1 INTRODUÇÃO

A atividade agrícola possui importância no desenvolvimento dos países e na manutenção da vida, pois dela decorre a produção de alimentos, bem essencial e indispensável à sobrevivência humana.

Essa é uma das razões pelas quais existe o interesse na adoção de medidas e políticas públicas que incentivem e contribuam para que os produtores rurais possam cumprir sua função de produzir alimentos, sobretudo de maneira sustentável, e mediante uma condição adequada sob os aspectos fundiário, econômico, ambiental e social.

Diante desses fatores, a atividade rural é tutelada e regulada pelo Estado, a partir da previsão constitucional sobre os parâmetros e os pressupostos da política agrícola, passando pelo estabelecimento de leis infraconstitucionais, a exemplo do Estatuto da Terra e da Lei Agrícola, e pelas normas regulamentares para atuação dos órgãos estatais destinados ao controle e ao incentivo da atividade agrícola<sup>1</sup>.

O dirigismo estatal sobre o setor agrícola tem sido executado visando aprimorar e estabelecer condições seguras para o desenvolvimento dessa atividade econômica. Diante disso, para se fixar as premissas iniciais da pesquisa, importante verificar que a CF/1988 prevê, em algumas hipóteses, a possibilidade de intervenção estatal no desenvolvimento da atividade agrícola exercida no país.

No contexto da atividade agrícola, há expressa previsão no art. 187 da CF/1988 sobre a instituição da política agrícola, prevendo, dentre vários instrumentos para essa política pública, a garantia do preço mínimo, inclusive com o dimensionamento de que deve ser compatível com o custo de produção.

Em decorrência da inclusão, no texto constitucional, da política pública de garantia de preços mínimos ao produto agrícola, foi prevista uma política pública voltada para esse setor. Daí a necessidade de se analisar, independentemente da sazonalidade e da modificação de governos, comuns na democracia, os parâmetros concretos que especificam os princípios e as regras dessa política pública, especialmente para averiguar sua efetivação quanto ao pressuposto da compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, nos moldes previstos na CF/1988.

---

<sup>1</sup> A Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e a Lei n. 8.171/1991 (Lei Agrícola) são normas infraconstitucionais relevantes na análise do tema proposto para pesquisa. O Decreto-Lei n. 79/1966 (institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências) é um regulamento que também versa sobre o tema pesquisado.

Partindo do direito positivo brasileiro, que prevê, em determinados casos e na forma legalmente autorizada, a intervenção estatal na economia, é importante analisar as razões pelas quais optou-se por estabelecer na Constituição Federal a garantia do preço mínimo aos produtos agrícolas, compatível com o custo de produção, como um instrumento da política agrícola.

A análise sobre a constitucionalização não é suficiente para caracterizar a efetivação dessa política pública, pois sob a ótica da relação entre o seu destinatário e o Estado, é necessário verificar se ela tem sido implementada nos termos em que foi instituída, pois essa efetivação representa a concretização do comando normativo, com vistas à transformação da sociedade. Nesse contexto, Cristiane Derani, ao analisar a relação entre a construção normativa das políticas públicas e sua execução, afirma: “no direito são colocados os valores-finalidade, que justificarão o complexo de ações estatais para obtenção de finalidades transformadoras da sociedade”<sup>2</sup>.

A análise da política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola, especificamente do milho, é o foco desta pesquisa. A tese investiga os parâmetros legais para se instituir, instrumentalizar e efetivar essa política, examinando se o preço mínimo garantido é compatível com o custo de produção, conforme estabelecido na CF/1988.

A pesquisa busca explorar os parâmetros legais para se instituir, instrumentalizar e efetivar essa política pública, com enfoque especial na compatibilidade entre o preço mínimo garantido e os custos de produção, aspecto essencial para a viabilidade econômica dos produtores de milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, entre os anos 2019 e 2022.

A análise sobre a inclusão da política pública de garantia do preço mínimo ao produto agrícola no ordenamento jurídico não esgota a motivação da pesquisa, pois, vencida essa etapa, verifica-se se o Estado vem cumprindo com o pressuposto normativo de que a garantia do preço mínimo deve ser compatível com o custo de produção.

Assim, para que a atividade agrícola seja desenvolvida em um ambiente econômico viável e socialmente saudável, importante investigar a constitucionalização da política pública de garantia do preço mínimo, sua instrumentalização por normas infraconstitucionais e a exigibilidade jurídica de sua efetivação, nos moldes do art. 187 da CF/1988, especialmente com base nas Leis n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Lei n. 8.171/1991 (Lei Agrícola), Lei n. 8.1174/1991 e Decreto-Lei n. 79/2006.

---

<sup>2</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 22.



Para o desenvolvimento da pesquisa, serão analisados a premissa constitucional e o conteúdo da legislação infraconstitucional sobre a matéria. Diante disso, a primeira questão a ser enfrentada é identificar se a previsão constitucional destinada a instituir e estabelecer os parâmetros de efetivação da política pública de garantia do preço mínimo é compatível com o custo de produção.

Ao se investigar a legislação, busca-se verificar se a previsão constitucional de que o preço mínimo do produto agrícola deve ser instituído de maneira compatível com o custo de produção está regulamentado na legislação infraconstitucional.

Em decorrência desses dois pontos e dos resultados obtidos, analisa-se com base em um produto específico (milho) e de maneira empírica, envolvendo sua comercialização nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, nos anos de 2019-2022, se a política de garantia de preço mínimo foi efetivada respeitando o pressuposto de que o preço mínimo deve ser compatível com o custo de produção.

O resultado da pesquisa empírica serve como base para investigar, diante da eventual ausência de compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, se essa situação pode ser objeto de exigibilidade jurídica, visando a sua efetivação nos termos legais.

Os problemas aqui apresentados são tratados como forma de incentivar a pesquisa e a discussão sobre a matéria. Apesar da relevância do tema para o desenvolvimento e manutenção da atividade produtiva, não tem recebido atenção por parte dos gestores públicos, tampouco da doutrina especializada<sup>3</sup>.

Não obstante a relevância jurídica e social do tema proposto, há pouca discussão na doutrina especializada. Daí a necessidade de se construir respostas ao problema de pesquisa a partir de estudos que abordam temas os quais tangenciam o problema proposta nesta pesquisa.

---

<sup>3</sup> A pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema de pesquisa tem levado à percepção de que existem trabalhos acadêmicos que tratam do tema da política agrícola e mais especificamente sobre o tema da garantia do preço mínimo, inclusive com análise sobre as normas jurídicas que tratam da instituição e regulamentação dessa política pública. Porém, quanto a análise específica sobre a política de garantia do preço mínimo foram encontrados análises e estudos acadêmicos que versam sobre os instrumentos de sua implementação, destinatários, relevância econômica e social, mas não foi localizado trabalho acadêmico analisando, de forma específica, se o preço mínimo do milho tem sido fixado com respeito o pressuposto de que deve cobrir o custo de produção. Os estudos encontrados limitam-se em analisar o preço mínimo que foi instituído para cada safra e seus impactos na atividade agrícola, sendo que sobre a eficácia do preço mínimo pode-se mencionar o artigo de Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha, sobre “a análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política”, de André Sanches e Carlos José Caetano Bacha, sobre a estabilização de preços agrícolas e de Geraldo Sant’Ana de Camargo Barros e Vania Di Addario Guimarães sobre a análise da eficácia da política de preços para arroz e milho, e, como decorrência, não foi encontrado estudo sobre a exigibilidade jurídica da implementação da política de garantia do preço mínimo, em desconformidade com o pressuposto de que deve cobrir o custo de produção.

Diante disso, o trabalho tem como objetivo geral estudar as normas constitucionais e infraconstitucionais sobre a matéria, pois, a partir da identificação e da análise dessa normatização, pretende-se verificar se o Estado tem implementado essa política pública de maneira efetiva, sobretudo, quanto à compatibilidade do preço mínimo do milho, com o custo de produção, respeitados os parâmetros territoriais e temporais definidos para a pesquisa.

Considerando a diversidade de produtos e de condições para o desenvolvimento da atividade de produção agrícola, isso representa uma situação que dificulta verificar a compatibilidade do preço mínimo do produto agrícola, com o custo de produção, no âmbito de um trabalho dessa natureza, pois há uma gama enorme e não uniforme de produtos e fatores que influenciam essa política pública nas diversas regiões do território nacional.

Necessário, portanto, que a pesquisa seja delimitada, para evitar o questionamento sobre um objetivo muito abrangente e que inviabilize a discussão. Nesse sentido, estabelece-se como aspectos delimitadores para verificar a efetivação dessa política pública de garantia do preço mínimo alguns fatores: produto, local de produção e período de tempo em que será analisada a questão.

Dentre os diversos produtos objeto da política de preço mínimo pelo Estado, opta-se por verificar a efetivação desse instrumento de política agrícola para o milho, produto oriundo tanto da atividade agrícola desenvolvida pela agricultura familiar, como pela agricultura empresarial, o que possibilita comparar a efetividade social e a necessidade de exigibilidade jurídica da política de preço mínimo em duas situações distintas.

Quanto à delimitação territorial, para cumprir o objetivo específico (analisar a efetividade da política de garantia de preço mínimo), realiza-se a investigação sobre a efetivação da política de preço mínimo para o milho nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, os quais possuem infraestrutura e logística de produção semelhantes, permitindo, assim, uma análise comparativa com menor incidência de fatores discrepantes, especialmente quanto ao custo para a formação da lavoura, requisito essencial na política de fixação do preço mínimo.

Além desses fatores, delimita-se a pesquisa para verificar a efetividade da política de preços mínimos nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, período de gestão integral de um governo. Assim, evita-se que questões relativas às diferenças políticas na gestão do Estado possam interferir na análise do tema.

Inclui-se, como objetivos específicos, os quais contribuem para o desenvolvimento da pesquisa, análise do tema e confirmação ou não das hipóteses levantadas: a) revisar o documento sobre o debate realizado durante a assembleia nacional constituinte que deu ensejo

à inclusão da política de garantia do preço mínimo, como instrumento de política agrícola, prevista no art. 187, II, da CF/1988; b) identificar as normas que regulamentam o direito ao preço mínimo, conforme previsto na CF/1988; d) realizar revisão bibliográfica e levantamento documental sobre a política de preço mínimo desenvolvida quanto ao milho, em relação à comercialização entre os anos 2019 e 2022, quanto aos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás; e) verificar se é viável a exigibilidade jurídica para se cumprir essa política pública estatal.

A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e dedutiva, combinando leitura, análise crítica e interpretação dialética do material bibliográfico e dos dados empíricos coletados. A metodologia adotada permite investigar dinâmicas entre o preço mínimo garantido e os custos de produção, proporcionando o conhecimento sobre a eficácia e a execução desta política pública.

Para tanto, adota-se uma metodologia qualitativa, com abordagem dedutiva, baseada em um estudo empírico que abrange os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, entre 2019 e 2022.

Considerando a adoção do método qualitativo, pretende-se compreender, com profundidade, o objeto da pesquisa, considerando a integralidade do material pesquisado, e não informações isoladas.

Como estratégia de pesquisa, analisa-se o tema para a correta interpretação do material de pesquisa, de maneira a identificar, analisa e descrever as diversas abordagens doutrinárias acerca do tema, em sua integralidade e subdivisão temática.

A análise do material de pesquisa é feita, inicialmente, de maneira exploratória, para identificar e coletar bibliografia relacionada à pesquisa proposta. Em seguida, realiza-se a pré-análise do material para identificar e catalogar as informações, associando-as com cada um dos aspectos e assuntos que contribuem para o estudo integral do tema.

Concluída a fase de pré-análise, realiza-se análise textual da bibliografia, o que envolve leitura do material de pesquisa para se obter e compreender conceitos e ideias apresentadas em cada um dos materiais catalogados. A análise textual permite verificar a relação entre o material bibliográfico, com o objeto da pesquisa, extraindo daí as principais ideias e conceitos.

A leitura, a análise e a interpretação do material de pesquisa é realizada com base no método crítico-dialético, para se analisar o objeto da pesquisa de maneira ativa, considerando os diversos pontos de vistas sobre o tema, para extrair dessas contradições uma síntese que permita melhor resolver o problema e comprovar, ou não, as hipóteses que recaem sobre o tema pesquisado.

Considerando a análise prévia do material de pesquisa, embora seja uma construção inicial e não conclusiva, tem-se como hipóteses para a solução do problema a premissa de que a política de garantia do preço mínimo, compatível com o custo de produção, em decorrência de sua previsão na Constituição, tem caráter permanente, ultrapassa a característica de uma política de governo, não pode estar suscetível às mudanças ideológicas ou de postura política decorrentes das alternâncias democráticas, republicanas e periódicas de governo.

Ainda como hipótese, acredita-se que as políticas públicas previstas no texto constitucional, por serem representação direta dos propósitos expressos que justificam a Constituição e a existência do Estado, são limitadas em sua quantidade, mas abrangentes em sua função, pois visam efetivar os objetivos delineados para o Estado, no caso brasileiro, previstos no art. 3º da CF/1988<sup>4</sup>.

A hipótese anterior se coaduna com a impressão de que todo o esforço legislativo para incluir na CF/1988 a previsão expressa sobre a utilidade e a necessidade da implementação da política agrícola está ligada à necessidade de produção de alimentos, elemento essencial para se efetivar o direito social à alimentação<sup>5</sup> e à manutenção da vida, e à necessidade de o produtor rural exercer sua atividade com um mínimo de segurança jurídica, social e econômica.

Inicialmente, acredita-se que, esta é razão pela qual a política agrícola está prevista na CF/1988, ao lado de outras políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do ser humano. Ainda como hipótese, estando a política pública de garantia do preço mínimo ao produto agrícola vinculada constitucionalmente, há uma premissa de que sua execução é um direito do produtor e um dever do Estado.

Quanto ao questionamento sobre a efetivação da política de garantia do preço mínimo, compatível com o custo de produção, acredita-se que, no período abrangido pela pesquisa, a política agrícola de garantia do preço mínimo para o milho, embora prevista e regulamentada, não cumpriu com o pressuposto de assegurar que preço mínimo seja compatível com o custo de produção, autorizando, assim, o questionamento sobre sua eficácia, e abrindo a discussão sobre a exigibilidade jurídica no cumprimento desse comando normativo.

Porém, uma vez verificado que a política de garantia do preço mínimo para o milho tem respeitado o custo de produção, conclui-se que a política pública cumpre com o pressuposto

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; 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 preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

legal, demonstrando sua eficácia quanto ao propósito de assegurar renda mínima ao produtor rural, sem interesse na adoção de procedimento judicial para sua exigibilidade.

Diante da deficiência na efetivação da política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola ou, ainda, diante da constatação de que o preço mínimo tem sido efetivado com base no custo de produção, o que é objeto de verificação empírica na tese, há uma percepção, em ambas as possibilidades, de que o Estado brasileiro deve atuar para garantir a segurança e a renda no desempenho da atividade agrícola, devendo agir em conformidade com as previsões constitucionais e legais que abordam o tema.

As hipóteses apresentadas são, nesta tese, submetidas ao crivo dos dados e análises realizadas na pesquisa, para serem ou não confirmadas ao final do trabalho.

Para se cumprir os objetivos propostos – buscar solução ao problema e comprovar ou não as hipóteses – a pesquisa está estruturada em 6 capítulos, incluindo Introdução e Conclusão. Todos abordam temas específicos, passando pelo levantamento de dados, análise da constitucionalização da política agrícola e garantia do preço mínimo, tratamento dispensado pela legislação infraconstitucional, verificação empírica sobre a fixação do preço mínimo, compatível com o custo de produção e verificação da possibilidade de se exigir juridicamente essa política pública. Assim, em conjunto, todos os capítulos tratam de trazer o conteúdo necessário à compreensão do tema, cumprir os objetivos propostos e construir a solução ao problema abordado.

No segundo capítulo, logo após a Introdução da pesquisa, aborda-se a constitucionalização da política agrícola para garantia de preço mínimo aos produtos rurais no Brasil sob a perspectiva de sua inclusão no texto constitucional. Em razão disso, partindo da exposição de Cristiane Derani<sup>6</sup>, pretende-se analisar a função política do Estado e a opção pela incorporação da política pública de garantia do preço mínimo na ordem jurídica brasileira, a partir de debates históricos, inclusive com apoio da descrição realizada por Carmem Lúcia Gomes De Salis<sup>7</sup> sobre as disputas pela reforma agrária, até se verificar a inclusão da política

---

<sup>6</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>7</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gomes De. Estatuto da Terra: debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Antíteses**, [s. l.], v. 7, n. 13, p. 493–516, 2014. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=116346588&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 28 nov. 2023.

agrícola na ordem econômica constitucional, conforme analisado por Gilberto Bercovici<sup>8</sup>, Mauro Marcio Oliveira e José Cordeiro de Araújo<sup>9</sup>.

No terceiro capítulo, a análise se volta para a legislação infraconstitucional sobre a garantia do preço mínimo para discutir a política de garantia do preço mínimo no período anterior e posterior à vigência do Estatuto da Terra, e a compatibilidade dessas normas com a CF/1988. Neste momento, examina as normas atuais que estabelecem as diretrizes para a implementação dessa política pública no Brasil.

No quarto capítulo, apresenta-se um estudo empírico sobre a efetivação da política de garantia de preço mínimo para a produção de milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, de 2019 a 2022, que permite verificar a efetiva compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção para esse produto. Como referências para esse capítulo, utilizam-se informações de *sites* especializados e divulgadas por órgão oficial do governo, no caso o Ministério da Agricultura e a CONAB, sobre o preço mínimo fixado para o produto e o custo de produção apurado. Destaca-se que, a sistemática e os instrumentos normativos utilizados pelos órgãos governamentais, como regramento pragmático para se fixar o preço mínimo, além de serem buscados pelo autor da pesquisa, são objeto de confirmação perante o Ministério da Agricultura e a CONAB, por meio da Lei de Acesso à Informação.

No quinto capítulo analisa-se a relação da política pública com o direito e a possibilidade ou não da exigibilidade jurídica do cumprimento da política de garantia do preço mínimo, nos termos previstos em lei, com referência específica a sua compatibilidade com o custo de produção. A análise tem como premissa o posicionamento de Victor Abramovich e Christian Courts<sup>10</sup> os quais se contrapõem às opiniões que negam valor jurídico aos direitos sociais e que visam classificá-los como meras declarações de boas intenções, além da pertinência ou não da exigibilidade judicial para se cumprir a política de garantia dos preços mínimos, compatível com os custos de produção, tendo em vista a proposta de que a inefetividade de uma política pública representa um *déficit* democrático, conforme apresentada por Paulo Marcelo Silva Ledo<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. **Revista de Direito Agrário**, [s. l.], v. 21, n. 22, p. 27-38, 2018.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008.

<sup>10</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2019.

<sup>11</sup> LEDO, Paulo Marcelo Silva. **Controle judicial de políticas públicas: superação do consequencialismo pragmático para garantia do direito ao mínimo existencial**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019. Disponível em: [https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11532/2/PAULO\\_MARCELO\\_SILVA\\_LEDO.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11532/2/PAULO_MARCELO_SILVA_LEDO.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

Com esta pesquisa, pretende-se contribuir para ampliar o conhecimento sobre a política pública de garantia do preço mínimo, a partir da coleta e da análise dos dados que possam facilitar a compreensão sobre sua normatização constitucional e infraconstitucional. Nesse sentido, procura-se oferecer uma compreensão abrangente das dinâmicas e dos desafios da política de garantia do preço mínimo, contribuindo para o debate sobre a eficácia das políticas públicas no setor agrícola.

Assim, espera-se fornecer subsídios para futuras discussões e aprimoramentos na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à atividade agrícola no Brasil.

Para isso, é importante verificar se a efetivação da política de garantia do preço mínimo, especialmente voltada para a cultura do milho, respeita ou não o pressuposto da compatibilidade com o custo de produção, viabilizando, como consequência, a análise sobre a possibilidade da sua exigibilidade jurídica.

## **2      CONSTITUCIONALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA GARANTIA DE PREÇO MÍNIMO AOS PRODUTOS RURAIS NO BRASIL**

Nesse capítulo, verifica-se a incorporação da política pública de garantia de preço mínimo no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de uma análise sobre a adoção da política agrícola como um instrumento amplo de atuação estatal para fomentar e desenvolver a atividade agrícola (e a política pública de garantia do preço mínimo ao produto agrícola compatível com o custo de produção), como um instrumento dessa iniciativa, a partir dos argumentos utilizados para sua inclusão na CF/1988; em seguida, analisa-se como essa política pública está disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro.

O estudo do direito positivo versa sobre as normas de natureza constitucional e infraconstitucional para se traçar um panorama do histórico legislativo sobre a adoção da política agrícola como política pública, e sobre o atual tratamento jurídico voltado para a sua disciplina, especialmente a de garantia de preço mínimo. O objetivo é analisar a compatibilidade e a recepção constitucional das leis infraconstitucionais sobre o tema, desde antes da promulgação da CF/1988, e conhecer quais normas atuais dão as diretrizes para se implementar essa política pública no Brasil.

A proposta desse capítulo, portanto, é analisar o tratamento dispensado pelo direito positivo à política pública de garantia do preço mínimo para os produtos agrícolas para, posteriormente, investigar se há efetiva implantação da política pública de garantia do preço, conforme um dos seus pressupostos, qual seja, a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção.

Para isso, parte-se da opção concretizada pelo constituinte originário, quando da elaboração da CF/1988, que institui, dentre outros instrumentos que integram a política agrícola, a previsão expressa de que o Estado deve assegurar uma política de preços mínimos compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização.

O texto da CF/1988, ao tratar da política agrícola, apresenta em seu art. 187 um rol enumerativo de medidas específicas as quais o Estado deve planejar e executar para implementá-la em sua integralidade, elencando nos incisos do artigo, expressamente, a necessidade de se implantar instrumentos creditícios e fiscais, de incentivo à pesquisa e à tecnologia, de assistência técnica e extensão rural, de seguro agrícola, de cooperativismo, da habitação para o trabalhador rural, da eletrificação rural e irrigação, e da garantia de preços para os produtos agrícolas, compatíveis com os custos de produção.



Não se desconhece que a política agrícola se aperfeiçoa por meio de por vários e distintos instrumentos de incentivo ao fomento, desenvolvimento e sustentabilidade da atividade agrícola. Porém, neste capítulo, em consonância com o objeto da pesquisa, analisa-se, justamente, um dos instrumentos de política agrícola previstos na CF/1988, o arcabouço jurídico que trata do planejamento e execução da garantia de preços mínimos para os produtos agrícolas, verificando sua compatibilidade com o custo de produção, denominada nesta tese de política de garantia de preço mínimo.

A previsão constitucional sobre política agrícola representou uma inovação em matéria constitucional, pois trouxe para o texto constitucional a condição expressa de que o Estado deve planejar e executar a política agrícola, elencando, inclusive alguns instrumentos para isso, como ocorreu com a previsão de garantia do preço mínimo para o produto agrícola.

Há um caráter inovador na CF/1988, pois nenhuma das Constituições anteriores apresentava expressamente a política agrícola e, por consequência, não tratavam da política de garantia de preço mínimo. Essa inovação demonstra que, embora o Brasil tenha, historicamente, uma vinculação social e econômica com a atividade agrícola, o tema não recebia, em âmbito legislativo e da gestão administrativa, um tratamento adequado, pois não havia regras ou diretrizes fixando um mínimo de planejamento para a atuação estatal sobre essa matéria. Ao demonstrar essa situação, Mauro Marcio Oliveira e José Cordeiro de Araújo afirmam: “No Brasil, observa-se um largo período em que a agricultura não era parte proeminente das políticas públicas, até mesmo porque o enfoque principal destas estava voltado para a industrialização do País”<sup>12</sup>.

Além disso, ao se pensar sobre a inclusão na CF/1988 da disciplina expressa da política pública, foi necessário prever a matéria como política pública de Estado, o que justifica a importância de se retomar os debates firmados na Assembleia Nacional Constituinte, para compreender os argumentos favoráveis e contrários ao tema e que colaboraram para a construção do texto promulgado.

## **2.1 As discussões na Assembleia Nacional Constituinte sobre a política agrícola e a inclusão da garantia de preço mínimo ao produto agrícola na CF/1988**

A inclusão dessa matéria na CF/1988 ocorreu após vários debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, o que remete à investigação sobre os trabalhos

---

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 02.

desenvolvidos durante a elaboração do texto constitucional, para se compreender as razões que levaram o constituinte originário a inserir, de maneira inaugural, a política agrícola, especialmente, a política de garantia do preço mínimo, como uma política pública a ser implementada pelo Estado brasileiro.

Instalada em um contexto de mudanças políticas e sociais no Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte foi marcada pelo fim do regime militar, que havia acentuado controle e restrições orçamentárias impactantes à execução da política agrícola, razão pela qual era importante adotar medidas constitucionais que buscassem soluções aos problemas enfrentados<sup>13</sup>.

As informações sobre as propostas de texto, as discussões parlamentares e a aprovação de textos para a Constituição, dos projetos à aprovação final, foram acessadas pelo *site* da Câmara dos Deputados, que disponibiliza os documentos de todas as etapas e fases que levaram à promulgação da CF/1988. No mesmo local, podem ser consultadas as sugestões dos cidadãos e dos constituintes, os projetos de textos e as emendas apresentadas pelos constituintes sobre todos os temas discutidos<sup>14</sup>.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte iniciaram em 1-2-1987. Em 25-03-1987, foi publicada a Resolução n. 02/87 que estabeleceu o Regimento Interno da Assembleia. Em 1-4-1987, foram instaladas as comissões temáticas; em 7-4-1987, as subcomissões; em 9-4-1987, a comissão de sistematização.

A estrutura de trabalho para se elaborar o texto constitucional, oriundo da Assembleia Nacional Constituinte, foi organizada com a criação de 8 comissões temáticas subdivididas em 24 subcomissões, que tratavam, respectivamente, dos seguintes temas:

- I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher
  - a – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
  - b – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
  - c – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
- II – Comissão da Organização do Estado
  - a – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
  - b – Subcomissão dos Estados
  - c – Subcomissão dos Municípios e Regiões
- III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo
  - a – Subcomissão do Poder Legislativo
  - b – Subcomissão do Poder Executivo
  - c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
- IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008.

<sup>14</sup> BRASIL. Senado Federal. **30 anos da Constituição**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituinte/index.html>. Acesso em: 27 nov. 2023. Todos os documentos serão referenciados ao longo do trabalho.

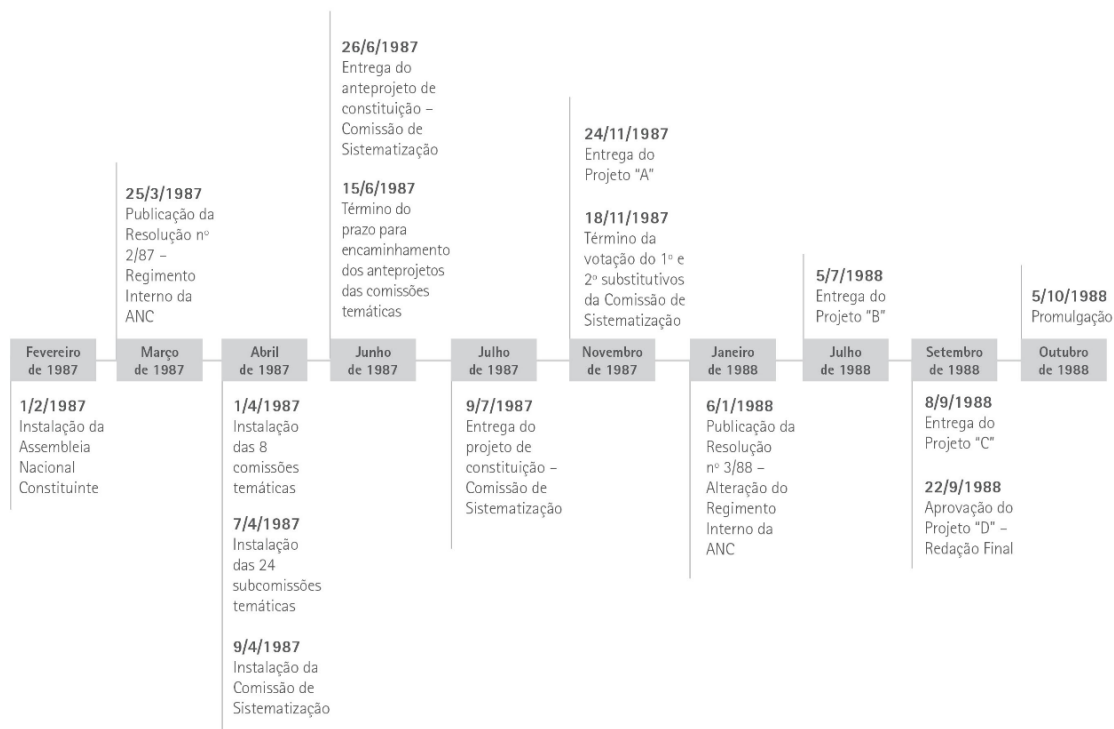
- a – Sucomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
- b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
- c – Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
- V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças
  - a – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
  - b – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
  - c – Subcomissão do Sistema Financeiro
- VI – Comissão da Ordem Econômica
  - a – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
  - b – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
  - c – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária**
- VII – Comissão da Ordem Social
  - a – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
  - b – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
  - c – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
- VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
  - a – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
  - b – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
  - c – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso<sup>15</sup> (grifos nossos).

Todo o cronograma dos trabalhos, com a indicação dos prazos para envio de propostas, votação e datas das deliberações alcançadas na Assembleia Nacional Constituinte estão sintetizadas no organograma abaixo, que descreve uma linha do tempo e a sequência dos principais atos praticados pelos constituintes até a promulgação da Constituição.

Figura 1 – Linha do tempo (prazos para envio de propostas, votação e datas das deliberações alcançadas na Assembleia Nacional Constituinte)

---

<sup>15</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição cidadã**: comissões e subcomissões. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes). Acesso em: 15 ago. 2023.



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Linha do tempo**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo\\_new.png](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo_new.png). Acesso em: 27 nov. 2023.

Ao se analisar os trabalhos constitucionais sobre a construção do texto relativo à política agrícola, objeto da pesquisa desta tese, verifica-se que a discussão inicial ocorreu perante a Subcomissão da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, que integrava a Comissão temática da “Ordem Econômica”.

Embora a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola tenha uma estreita relação com a análise econômica do direito, pois representa a implementação de um dos instrumentos de política agrícola que objetiva assegurar ao produtor rural usufruir dos resultados econômicos e financeiros de seu trabalho, proporcionando a si, seus familiares e demais dependentes renda suficiente para a manutenção de suas necessidades e da própria atividade agrícola, neste capítulo, a análise do tema se dá sob o aspecto jurídico. Trata-se de uma catalogação dos principais argumentos que justificam sua inclusão na CF/1988, o que facilita a compreensão do tema e a verificação da compatibilidade das normas que regem o seu planejamento e execução<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> O anteprojeto e as discussões posteriores tratavam de várias outras questões relativas à atividade agrícola, porém, serão reproduzidos e analisados apenas os documentos relativos à política de garantia do preço mínimo, que é o objeto da presente pesquisa.

A principal fonte de consulta sobre os debates constituintes foram as atas das Comissões e Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, as quais retratam as proposições realizadas para a inclusão da política agrícola na CF/1988, especialmente quanto à necessidade de inclusão da garantia de preço mínimo ao produto agrícola, compatível com o custo de produção, como uma norma constitucional.

As discussões sobre o tema começaram na Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. O constituinte Oswaldo Lima Filho, após ouvir diversas entidades representativas de setores da sociedade ligadas à atividade agrícola, em 08-05-1987, apresentou um anteprojeto do texto relativo às questões agrárias a serem abordadas pela Constituição Federal. No que diz respeito ao objeto desta pesquisa, constava do anteprojeto a seguinte previsão:

Art. 15. A política agrícola da União será estabelecida em Plano Quinquenal de Desenvolvimento Agrário, aprovado pelo Legislativo, e compreenderá:

- a) preços mínimos justos e garantia prévia de comercialização dos produtos agropecuários;
- b) crédito rural, através da rede bancária oficial e de cooperativas para o custeio e investimento, devendo ser integral dos pequenos produtores rurais;
- c) seguro agrícola para a cobertura dos prejuízos advindos de ocorrências que comprometam, no todo ou em parte, o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias;
- d) assistência técnica, extensão rural e crédito orientados de preferência no sentido da melhoria de renda e bem estar dos pequenos agricultores, para diversificação de atividades produtoras e melhoria tecnológica;
- e) fiscalização e controle da qualidade e dos preços dos insumos agropecuários;
- f) armazenamento para os produtos agropecuários;
- g) o incentivo, o apoio e a isenção tributária às atividades cooperativas, fundadas na gestão democrática e na ausência de fins lucrativos, na forma da lei<sup>17</sup>.

Com a tramitação dessa proposta perante a Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, foram apresentadas diversas alterações ao anteprojeto. No que diz respeito à política de garantia do preço mínimo, coube aos seguintes constituintes membros da subcomissão enviar propostas de emendas ao anteprojeto do relator da subcomissão: Amaury Muller, Mauricio Nasser, Oswaldo Almeida, Ismael Wanderley, Oswaldo Lima Filho, Irma Passon, Paulo Macarini, Jonas Pinheiro, Mario Maia, Nilton Friedrich e Rosa Prata<sup>18</sup>.

As justificativas para as diversas emendas tiveram como argumento basilares a preocupação com a descapitalização e o empobrecimento dos produtores rurais. Disso decorria

<sup>17</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assembleia Nacional Constituinte**. Comissão da ordem econômica. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>18</sup> Propostas disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-179.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

a necessidade de se implantar um plano nacional de política agrícola e pecuário, uma vez constatado que não havia uma política nacional definida.

Esse aspecto demonstra a importância outorgada pelos constituintes à inovadora inclusão da política agrícola, como uma política pública disciplinada pela CF/1988, com diretrizes e pressupostos a serem cumpridos pelo Estado.

Consta, ainda, como argumentação das justificativas, a ideia de que o Estado tem a responsabilidade de garantir a disponibilidade de produtos alimentícios. Para isso, seria necessário estabelecer uma política de justa remuneração ao produtor, estrutura para armazenagem e mecanismos seguros para comercializar a safra. Necessário, portanto, na visão dos constituintes, enfrentar os desafios da implantação da política de garantia de preço mínimo, tendo em vista que a política de garantia de preço mínimo praticada à ocasião era insuficiente para assegurar a segurança econômica no desenvolvimento da atividade agrícola.

Para ilustrar os argumentos trazidos, destacam-se as justificativas de alguns constituintes. Mauricio Nasser observa que a proposta estava centrada na discussão do preço mínimo para o produto agrícola:

O produtor rural está confuso, por perceber que não existe uma política nacional definida. Sente-se desamparado e sem garantias. Desde o engodo de que foi vítima com a campanha “Plante, que \$ o João garante”, receia aventurar-se. Não se conforma com a fixação de preço mínimo para produto cujo custo é superior.

A justificativa de Oswaldo Lima Filho, relator do anteprojeto, foi a seguinte: “A falência da política oficial de preços mínimos no país está a exigir uma nova estrutura de que participem os produtores”. Já Mario Maia acrescentou:

O processo acelerado de industrialização do País transformou as atividades produtivas primárias no setor retardatário da economia nacional, de maneira que quase sempre a produção nacional de produtos primários não consegue satisfazer as necessidades de consumo do próprio país. E, por tratar-se de setor onde os investimentos exigem períodos longos para o retorno, nada mais justo e prioritário do que fazer consignar na Lei Maior dispositivos que garantam a sobrevivência e o crescimento compatível das atividades primárias com os demais setores da economia.

Nelton Friedrich justificou sua proposta de emenda com fundamento, dentre outros, no argumento abaixo:

PROPOSTA: Por fim sem estímulo de preço para cobrir os gastos com a produção e uma remuneração ao trabalho despendido NÃO TEREMOS JUSTIÇA NO SETOR PRIMÁRIO. Vale dizer, é imprescindível assegurar rentabilidade à atividade agrícola, por todos reconhecida de elevado risco, remunerando adequadamente o trabalho e o investimento.

Em virtude dos diferentes interesses, pontos de vistas e ideologias que permeavam as propostas e discussões constituintes, e dos vários desafios a serem enfrentados pelo Estado e pelo setor agrícola, evidenciam-se nos posicionamentos dos constituintes algumas contradições, pois alguns deles defendiam a importância de preço mínimo para proteger o produtor rural e garantir o bem-estar de todos os envolvidos na cadeia de produção; outros defendiam a importância da livre concorrência, como regra de mercado, para se determinar os preços agrícolas.

O anteprojeto apresentado pelo relator e as propostas de emendas foram submetidos à votação perante a Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Conforme ata da reunião realizada em 24-05-1987<sup>19</sup>, após uma sessão tumultuada, a subcomissão apresentou como proposta um texto contendo apenas dois artigos, tratando, em linhas gerais, da garantia do direito de propriedade, da função social da propriedade e da previsão para se criar Varas especializadas para dirimir conflitos fundiários perante a Justiça Federal.

O texto do anteprojeto aprovado esvaziou completamente as discussões prévias ocorridas perante a Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, pois fora completamente alterado, sem admitir qualquer proposta de emenda, conforme se verifica abaixo da sua redação final.

---

<sup>19</sup> A ata da sessão e o relatório final da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária está disponível em: BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-181.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Figura 2 – Redação final do texto do Anteprojeto

Aprovados esses destaques e rejeitados os citados artigos por treze (13) contra doze (12) votos, restou finalmente aprovada a matéria seguinte:

Art. 19. É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social.

Parágrafo único. A função social da propriedade é cumprida quando:

- a) é racionalmente aproveitada;
- b) - conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente;
- c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; e
- d) propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, que dela dependem.

Art. 29. A Justiça Federal criará Varas Especiais para dirimir conflitos fundiários nas regiões de tensão social.

Sala da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, as 14 horas de 24 de maio de 1987.

Edison Lobão  
Constituinte OSWALDO LIMA FILHO  
Relator  
Rachid Salimhan Derzi, com restrições  
Fernando Santana

Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assembléia Nacional Constituinte**. Comissão da ordem econômica. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-181.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Pela abrangência do anteprojeto inicialmente apresentado pelo relator e, tendo em vista o conteúdo das propostas de emendas apresentadas pela subcomissão, verifica-se que o anteprojeto aprovado não contemplou as propostas apresentadas pelos constituintes. Em razão



disso, ao aportar na Comissão da Ordem Econômica, o anteprojeto aprovado na subcomissão foi objeto de crítica pelo constituinte Hélio Rosas, que assim se manifestou:

O anteprojeto elaborado e aprovado pela subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária peca não apenas pela excessiva timidez, como também por ser demasiado restrito, limitando-se a dois artigos que, em última análise, não configuram nenhuma inovação e tampouco solução para a dramática situação fundiária brasileira. Preconizamos, nesse contexto, a substituição do artigo primeiro por outro com cinco parágrafos, que procuram indicar soluções para o magno problema, que ameaça incendiar o campo em todo este país<sup>20</sup>.

Recebido o anteprojeto na Comissão da Ordem Econômica, novamente foram apresentadas propostas de emendas visando ampliar as previsões constitucionais sobre a política agrícola, inclusive com a previsão expressa da política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola.

Considerando o esvaziamento sofrido pela matéria no relatório final da subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, as diversas emendas apresentadas pelos constituintes perante a Comissão da Ordem Econômica, embora denominadas emendas, traziam um conteúdo completo e abrangente para o tratamento da política agrícola e da garantia do preço mínimo, buscando restabelecer a essência das discussões e das propostas que haviam sido apresentadas na subcomissão<sup>21</sup>.

Oswaldo Lima Filho, autor do anteprojeto apresentado perante a subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, ao retratar os problemas ocorridos na votação da matéria perante a subcomissão, trouxe sua proposta de emenda sob a justificativa:

A presente emenda procura reproduzir normas constantes do Anteprojeto da Sub-Comissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, que não foram submetidos à votação por decisão anti-regimental do Presidente daquela Sub-Comissão Edison Lobão<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>21</sup> Todas as propostas de emendas: BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>22</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 33.

Outros constituintes que apresentaram suas propostas de emenda na Comissão da Ordem Econômica e criticaram o esvaziamento da matéria no relatório da subcomissão foram Virgílio Galassi e Alysson Paulinelli, que consignaram:

O Relatório da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária nada apresenta com respeito ao tema de Política Agrícola, ponto fundamental da ação do Estado no que tange à Ordem Econômica.

A presente proposta, a par de cobrir esta lacuna, procura definir, dentro do espírito de síntese que deve nortear o texto constitucional, os princípios gerais a serem obedecidos pela política agrícola, bem como a obrigação do Estado em organizar sua atuação junto ao setor, através dos investimentos que compõem os planos de safra anuais, de forma a evitar casuísmos e arbitrariedades<sup>23</sup>.

[...]

A presente emenda se justifica pelas seguintes razões: 1º) O Anteprojeto aprovado ficou omissso quanto a um ponto essencial da Subcomissão: a Política Agrícola. Tem, pois, a presente emenda o objetivo de sanar esta omissão<sup>24</sup>.

Das propostas de emendas apresentadas perante a Comissão da Ordem Econômica, nota-se um reforço argumentativo dos parlamentares quanto à necessidade e à importância da inclusão da política agrícola como matéria constitucional, o que se verifica nas justificativas dos constituintes Vicente Bogo, Vilson Souza, Oswaldo Almeida e José Egreja:

A inclusão na nova Constituição de um capítulo particularizado sobre a política Fundiária, assim como, também, da política Agrícola, decorre de imperativo lógico do processo legislativo que sugere regras claras e suficientemente e inteligíveis. Da mesma forma, a medida encontra abrigo em precedentes do direito constitucional positivo comparado e, fundamentalmente, em sugestões formuladas à Constituinte no I Congresso do PMDB e por significativos segmentos da sociedade, como, por exemplo, CONTAG, CPT, ABRA, IBASE, CGT, CUT, UNI Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, INESC, CIMI, Pastoral Operária, Mov. Nac. de Defesa dos Direitos Humanos, FASE, CNBB, IECLB, entre outras.

Necessitamos garantir na nova Constituição mecanismos eficazes na política agrária e agrícola como forma de assegurar vida digna a milhões de brasileiros que hoje passam miséria, fome e constantemente se encontram com suas vidas ameaçadas. Devemos ter coragem hoje para não sermos condenados pela sociedade amanhã. As organizações populares estão acompanhando atentamente as posições de cada Constituinte a respeito da Reforma Agrária. E, diga-se de passagem, o resultado obtido na Subcomissão da Reforma Agrária está repercutindo muito mal no meio dos trabalhadores. Pelo fim da oligarquia rural. Pela libertação dos pobres. Pelo fim da violência no campo. Pelo Brasil<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Virgílio Galassi, BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 133.

<sup>24</sup> Alysson Paulinelli, BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 276.

<sup>25</sup> Vicente Bogo, BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em:

O dispositivo sugerido visa estabelecer os parâmetros para a fixação de uma política agrária de médio e longo prazo, e ao mesmo tempo contribuir para fornecer algumas garantias ao trabalhador e produtor rural, que têm sido vítimas das desastrosas políticas agrícolas implantadas pelo Governo. As disposições tornam cogentes e obrigatórias ao governo a criação de diversos mecanismos, e tem como vantagem a de obrigar a elaboração de um plano quinquenal para o setor agrícola<sup>26</sup>.

[...]

Em todos os debates desta Subcomissão, ficou notória a importância de uma interdependência profunda entre reforma agrária e política agrícola. As duas são indissociáveis. Daí nossa constituição não poder deixar subtendido um fato que deve ficar explícito, relevando assim a função social e econômica da propriedade territorial rural<sup>27</sup>.

[...]

A enumeração dos instrumentos da ação política de apoio à atividade agrícola garante ao setor e ao Estado o amparo constitucional das medidas, evitando o seu questionamento ou interpretação<sup>28</sup>.

Além da argumentação sobre a necessidade de tratamento específico da CF/1988 sobre a política agrícola, pelo conteúdo das justificativas apresentadas nas propostas de emendas ao anteprojeto, verifica-se que, cada uma delas, embora utilizem argumentos distintos, ensejam uma preocupação comum do constituinte: implementar uma política agrícola eficaz, visando melhorar a situação agrícola e fundiária do país. A eficácia passava pela necessidade de abordar a relação entre reforma agrária e a política agrícola, a garantia de preços mínimos para os produtos agrícolas e sua relação com a segurança alimentar, a participação da sociedade e do legislativo na definição, implantação e fiscalização da política agrícola.

No que tange diretamente ao objeto desta tese, nota-se que, todas as justificativas ressaltam a possibilidade e a relevância da intervenção do Estado na definição e na implementação da política agrícola. É argumento comum, em várias justificativas, a necessidade de garantia de preços mínimos aos produtos agrícolas como instrumento de proteger a segurança alimentar e os interesses dos agricultores na sustentabilidade econômica de sua atividade.

---

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 55.

<sup>26</sup> Vilson Souza, BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 179.

<sup>27</sup> Oswaldo Almeida, BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 197.

<sup>28</sup> José Egreja, BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 273.

Da análise das propostas de emendas ressalta-se que, dentre as 19 identificadas na Comissão da Ordem Econômica votadas para incluir a política agrícola no texto constitucional, 18 delas previam expressamente a garantia de preço mínimo ao produto agrícola como um instrumento de política agrícola<sup>29</sup>.

Ainda na Comissão da Ordem Econômica, foi apresentado um anteprojeto substitutivo tratando de todas as matérias de competência dessa Comissão, sob a relatoria do então Senador e constituinte Severo Gomes<sup>30</sup>.

Nesse substitutivo, foram reunidas as propostas das subcomissões que compunham a Comissão da Ordem Econômica. Mesmo diante das diversas emendas propondo um tratamento expresso e abrangente sobre a política agrícola, considerou-se somente o relatório final das discussões da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que previa um capítulo “Questão Agrária”, que versava apenas sobre as matérias relativas ao direito de propriedade, função social da propriedade e criação da Vara especializada na Justiça Federal para dirimir conflitos agrários, isto é, não houve menção à política agrícola tampouco à política de garantia de preços mínimos ao produto agrícola nos termos apresentados sobre a matéria nas emendas dos constituintes.

O trecho do substitutivo que tratava da “Questão Agrária” continha o seguinte conteúdo:

---

<sup>29</sup> Dentre os constituintes que apresentaram emenda prevendo a garantia de preço mínimo estão Rosa Prata, Gilson Machado, Percival Muniz, Oswaldo Lima Filho, Vicente Bogo, Raquel Cabiberibe, Ismael Wanderley, Virgílio Galassi, Irma Passoni, Vilson Souza, Paulo Macari, Oswaldo Almeida, Edison Lobão, Fernando Sant’ana, Nelton Friedrich, José Egreja, Alysson Paulinelli e Jonas Pinheiro. A íntegra do texto de cada uma das emendas consta em: BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>30</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da ordem econômica. v. 160. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Figura 3 – Capítulo III (Da questão agrária)

## CAPÍTULO III - DA QUESTÃO AGRÁRIA

Art. 27 - Ao direito de propriedade da terra corresponde uma função social.

Parágrafo Único - A função social é cumprida quando, simultaneamente, a propriedade:

- I - é racionalmente aproveitada;
- II - conserva os recursos naturais e preserva o meio ambiente;
- III - observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho;
- IV - favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem.

Art. 28 - A lei disporá sobre a justa distribuição da propriedade rural.

Art. 29 - Todo imóvel rural que não cumpra a sua função nos termos do parágrafo Único do Art. 27, fica sujeito à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante indenização.

§ 1o. - A desapropriação de que trata este artigo é de competência exclusiva da União, que poderá delegá-la por ato do Presidente da República.

§ 2o. - A indenização da terra desapropriada será feita em títulos da dívida agrária, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, no prazo de até 20 anos, conforme dispuser a lei.

§ 3o. - As benfeitorias serão indenizadas em dinheiro.

Art. 30 - A declaração de um imóvel como de interesse para fins de reforma agrária opera automaticamente a imissão da União na posse do bem, permitindo o registro da propriedade.

Parágrafo Único - Fica assegurado ao antigo proprietário o direito de contestar o mérito da desapropriação. Se sentença transitada em julgado entender inexistente requisito necessário ao reconhecimento da gleba, como passível de desapropriação para fins de reforma agrária, esta será convertida em desapropriação cuja indenização será paga em dinheiro.

Art. 31 - Aos beneficiários de distribuições de lotes pela reforma agrária serão conferidos títulos de domínio, com ônus de inalienabilidade pelo prazo que a lei determinar.

Art. 32 - A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas federais, estaduais ou municipais, com área superior a 500 hectares, a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária, dependerá de aprovação pelo Senado Federal.

Art. 33 - A Lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse ou ocupação de até 150 hectares de terras públicas, estaduais ou municipais, para aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.

Art. 34 - Todo aquele que, não sendo proprietário rural e nem urbano, ocupar, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a 50 (cinquenta) hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Parágrafo Único - O Ministério Público terá legitimação concorrente, nos termos da lei, para a ação fundada neste Artigo.

Art. 35 - A Justiça Federal criará Varas Especiais para dirimir conflitos fundiários.

Art. 36 - Fica revogado o Decreto-Lei No. 1.164, de 01/04/71, e as terras de que trata reverterão, imediatamente, para o patrimônio dos Estados do qual foram excluídas.

Parágrafo Único - Fica assegurado o direito de propriedade sobre as terras que foram doadas individualmente para efeito de colonização e sobre as que, na data da promulgação desta Constituição, estiverem devidamente transcritas no registro de imóveis. (DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS)

Diante da omissão do substitutivo apresentado pelo constituinte Severo Gomes sobre o detalhamento da matéria relativa à política agrícola e à política de garantia do preço mínimo, nos moldes sugeridos pelas emendas apresentadas pelos constituintes, novamente, ainda na Comissão da Ordem Econômica, foram propostas emendas ao substitutivo formatado pelo relator.

Nesta fase, propuseram emendas os constituintes Nilton Friedrich, Amaury Muller, Oswaldo Almeida, Vilson Souza, Jonas Pinheiro, Fernando Santa'anna, Oswaldo Lima Filho, Jorge Vianna, José Egreja e Raquel Capiberibe<sup>31</sup>. Essas propostas tiveram como aspecto comum a preocupação do constituinte em implementar uma política agrícola sólida e eficaz no Brasil, cujas previsões visavam promover o desenvolvimento econômico e social, proteger a propriedade rural produtiva e cumprir a função social.

Contudo, em virtude da omissão no trato da matéria, o que justifica a apresentação de reiteradas propostas de emendas por diversos constituintes, além dessas emendas revisitarem o tema estabelecendo tratamento expresso e detalhado da política agrícola e da garantia de preço mínimo ao produto agrícola, suas justificativas também se embasavam na necessidade do tratamento constitucional da matéria, conforme firmado por alguns constituintes que criticavam a limitação e a omissão na redação apresentada no substitutivo.

Amaury Muller critica o texto do substitutivo, ressaltando as qualidades do texto trazido por Oswaldo Lima Filho, ainda na Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária:

Infelizmente, talvez por descuido, o ilustre relator da Comissão Temática não sugeriu, em seu substitutivo, quaisquer propostas capazes de implementar uma política agrícola adequada à realidade rural brasileira ou que possa contribuir, de forma decisiva, para valorizar o homem do campo e “(texto inteligível)” a produção de alimentos e matérias-primas para o mercado interno ou para excedentes exportáveis. Não proponho inovações, mas apenas linhas gerais, às sugestões do relator da Subcomissão de Política Agrícola e fundiária da Reforma Agrária, constituinte Oswaldo Lira Filho, que tratam do assunto com indiscutível lucidez e competência<sup>32</sup>.

O próprio constituinte Oswaldo Lima Filho demonstra seu descontentamento com o substitutivo apresentado e propõe emenda ao texto:

---

<sup>31</sup> A íntegra dessas propostas de emendas consta em: BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao substitutivo: VI – Comissão da ordem econômica. v. 162. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>32</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao substitutivo: VI – Comissão da ordem econômica. v. 162. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

A presente emenda procura reproduzir normas constantes do Anteprojeto da Sub-Comissão de Política Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária, que não foram submetidas à votação. Resultaram estas normas de sugestões da EMBRATER e emendas dos Deputados Euclides Scalco, Vicente Bogo e Paulo Macarini. São princípios gerais sobre Política agrícola, amplamente defendidos pela maioria dos estudiosos da matéria, que exigem definição constitucional<sup>33</sup>.

Nessa mesma linha, indicando a omissão do texto do substitutivo e a necessidade de se ampliar o tratamento constitucional da matéria, Jonas Pinheiro apresentou sua proposta de emenda:

A presente emenda visa suprir lacuna existente no Relatório Preliminar, vez que neste consta apenas uma referência à política agrícola no art. 17 do Capítulo – I. Não foi, portanto, utilizada no capítulo próprio, qualquer emenda apresentada pelos constituintes. Esta emenda visa configurar o tratamento especial que merece a agricultura em relação aos demais setores econômicos, – ao mesmo tempo em que caracteriza dois instrumentos essenciais ao fortalecimento do setor, uma Lei Agrícola visando propiciar à União, condições de estabelecer regras claras e estáveis para as safras agropecuárias, o cooperativismo de produção e crédito que assegura ao produto padrões de competitividade em relação aos demais setores econômicos e outros instrumentos essenciais a uma saudável política agrícola<sup>34</sup>.

José Egreja foi enfático sobre a necessidade de se disciplinar a política agrícola expressamente e de maneira mais abrangente, inclusive argumentando acerca da obrigatoriedade e da responsabilidade da União na proteção da atividade agrícola:

Independentemente das considerações anteriores, há que se reconhecer, conforme a tradição brasileira, a obrigatoriedade da União frente a necessidade da proteção da atividade agrícola como de alto risco, que realmente é, e da sua ordenação como um todo (produção, transporte, armazenagem e abastecimento interno e/ou exportação). O presente Artigo visa fixar na Constituição esta responsabilidade da União, de maneira global mas objetiva, quando determina a criação de um órgão específico para traçar e rever, quando necessário, a Política Agrícola<sup>35</sup>.

A partir das justificativas apresentadas, percebe-se uma clara tendência de se utilizar a garantia do preço mínimo como instrumento prático para assegurar que as propriedades rurais permaneçam produtivas, protegendo os agricultores das variações de preços, o que justifica a

---

<sup>33</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao substitutivo: VI – Comissão da ordem econômica. v. 162. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>34</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao substitutivo: VI – Comissão da ordem econômica. v. 162. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>35</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao substitutivo: VI – Comissão da ordem econômica. v. 162. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.



necessidade de incorporar essas políticas ao texto constitucional para garantir sua efetividade, estabilidade e continuidade.

A partir dessas propostas de emendas iniciaram-se as discussões sobre a matéria perante a Comissão da Ordem Econômica<sup>36</sup>. Em consulta às atas das reuniões dessa Comissão constata-se o posicionamento dos constituintes, as discussões firmadas nessa fase e as razões de se inserir a política agrícola, em especial, a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola no texto constitucional.

Para melhor compreensão do pensamento sobre a matéria, optou-se por reproduzir aqui os posicionamentos de alguns constituintes nos debates internos que levaram à formatação do anteprojeto ao texto constitucional.

Da fala do constituinte Oswaldo Bender destaca-se:

Represento aqui uma região composta de pequenos proprietários rurais. Se eu disser a V. Exas. que eles vão à sua terra, evidentemente, um pequeno pedaço de terra, e que nenhum deles tira meio salário mínimo, em média, durante o ano, talvez. Não me acreditem, mas está lá para quem quiser analisar. E com eles trabalhando 10, 12 e 15 horas por dia, sou testemunho disso. Por quê? Porque uma coisa sempre depende da outra. Devido à política agrícola, que existe no País, que não dá àquele que produz preços fixos, e àquele que compra os produtos, principalmente os de gêneros de primeira necessidade por preços menores e esses subsídios devem existir, no sentido de que aquele que produz possa ter remuneração justa. Evidentemente, se não houver um subsídio no meio, aquele que trabalha na cidade, nas indústrias, o trabalhador urbano, vai pagar por isso, vai pagar caro. Então, não adianta ele receber muito, pois ele vai pagar muito.

Tenho feito intervenções no sentido de que, antes de tudo e acima de tudo, nós precisamos produzir para alimentação; não podemos admitir que um País como o nosso continue importando alimentos e subsidiando os produtores dos outros países. Precisamos ter um subsídio para o nosso trabalhador rural e, em seqüência, nós vamos melhorar a situação dele e, conseqüentemente, nós vamos melhorar a situação do trabalhador urbano, porque, se produzirmos algo, precisamos ter compradores. Por exemplo, nessa jogada, mais uma vez está o Governo a prejudicar o próprio trabalhador<sup>37</sup>.

Vladimir Palmeira, Alysson Paulinelli e Irma Passoni debateram a matéria sob o foco das vantagens e das desvantagens da intervenção estatal nas relações econômicas entre particulares, demonstrando a divergência de opiniões sobre a extensão da intervenção do Estado na economia. Alguns defenderam a limitação da intervenção estatal, outros, demonstraram preocupação em relação às limitações da intervenção.

<sup>36</sup> Essas discussões estão catalogadas nas atas da Comissão da Ordem Econômica: BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Portal da constituição cidadã: comissão da ordem econômica. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/comissao6](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/comissao6). Acesso em: 15 set. 2023.

<sup>37</sup> SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS, 9., 1987. **Reunião Ordinária** [...]. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, jul. 1987. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 15 ago. 2023, p. 172.

Vladimir Palmeira destaca a importância de o Estado intervir em setores essenciais para defender a soberania nacional, a exemplo do monopólio do petróleo, reconhece a necessidade de a Constituição estabelecer princípios gerais, permitindo, assim, a intervenção estatal em áreas essenciais, mas pondera sobre a estatização excessiva que levou o país a ter empresas estatais inúteis.

Queria colocar três questões de ordens que a nossa subcomissão discutiu, e onde acho que deve haver reflexão para que se chegue seja ao consenso, seja ao dissenso civilizado, ou seja onde as questões se marquem chegando-se aqui, a saber o que se está votando, a fim de que cada um preste contas à opinião pública do que faz. A primeira questão foi sobre a “intervenção do Estado na economia” – esta é uma questão-chave onde se discutiu muito, seja em matéria de conjuntura, seja em matéria de um papel estrutural do Estado. E quais são as funções do Estado na economia? Sem dúvida, houve na nossa Subcomissão uma posição que é aquela que quer ver o Estado longe de qualquer intervenção, e deu-se como exemplo continuado a onda de desestabilização que varre a Europa. Mas se há de convir que a Constituição não execute nem uma política estatista, nem uma política desestatizante, o que ela faz são os princípios gerais, preservando o monopólio do Estado naquilo que considera essencial e abrindo margem para a lei ordinária disciplinar o funcionamento e a intervenção do Estado. Esta é uma preocupação. Mas há setores onde o relatório da Comissão, francamente, retrocede, porque o primeiro relatório já limitava bastante a intervenção estatal da atividade produtiva, e a segunda versão – o substitutivo na prática –, aprovado, é um imenso retrocesso, em relação ao monopólio do petróleo. E não se trata de querer a estatização da economia brasileira, mesmo porque estatizar mais que regime militar, impossível. Hoje, os homens que, às vezes, falam aqui em níveis liberais são os mesmos que estatizaram neste país, e em geral, as estatizações multiplicaram as empresas absolutamente inúteis nas mãos do Estado. O Estado começou a concentrar nos setores essenciais válidos na defesa da soberania nacional. Então, o que se quer não é uma intervenção do Estado em tudo, mas se quer o Estado preservando aqueles setores essenciais à soberania da Nação<sup>38</sup>.

Alysson Paulinelli destacava a preocupação com a estatização no comércio de produtos agrícolas, pois uma intervenção estatal mal conduzida já havia enfraquecido as cooperativas da organização de produtores e do sistema privado de vendas de produtos, pois a compra, o armazenamento, o processamento e a venda de produtos agrícolas pelo Estado cria uma concorrência desleal com o setor privado.

Li, aí no princípio e estou plenamente de acordo. O cuidado que teve a Subcomissão ao definir bem a intervenção do Estado. Acho que ela deverá ser bem limitada. Hoje, no Brasil, estamos vivendo duas fases, uma em que o Estado se confessa interventor, cria órgão, gerencia e, enfim, estatiza o setor. A outra, em que o Estado entra indiretamente. Tenho brigado sistematicamente pela intervenção do Estado na comercialização agrícola. Desde 1981 – não é de agora – estou chamando atenção para os riscos da estatização da comercialização de produtos agrícolas. Hoje estamos vivendo a maior estatização de comercialização em toda a história brasileira, exatamente, porque o Estado interveio mal, o Estado teve até a petulância de comprar o produto agrícola, armazená-lo, processá-lo, beneficiá-lo e vendê-lo pelo mesmo preço. Quem, na iniciativa privada, poderá concorrer com ele? Isso se chama

<sup>38</sup> PEREIRA, Vladimir. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte** (Suplemento ano n. 91), jul. 1987, Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 43.

interferência indébita do Estado naquilo que não deve exercer. Ele arrebentou com as cooperativas, arrebentou com a organização dos produtores, arrebentou com todo o sistema de comercialização de produtos agrícolas do País. Acho que isto precisa ficar bem definido, porque, do contrário, vamos ter as estatizações indiretas pelo enfraquecimento dos setores que se organizam. O Brasil passa hoje por aquilo – repito – que os países adiantados passaram há três décadas. Estou aproveitando esta observação porque ouvi, ainda há pouco, o Constituinte Vladimir Palmeiras se referir a essa estatização violenta. Acho que ela se processa não só quando o Estado se manifesta de maneira clara, às vezes se manifesta de maneira indireta e com riscos muito piores à economia e, sobretudo, a um setor como o agrícola, que hoje está praticamente estatizado em sua comercialização<sup>39</sup>.

Vladimir Palmeira, em seu contraponto, destaca que os argumentos de Alysson Paulinelli contêm contradição entre as reclamações frequentes sobre a intervenção do Estado e a defesa dessa mesma intervenção quando se trata de setores específicos. Observa, ainda, que parte do empresariado nacional depende significativamente do Estado para recursos e apoio, o que justifica a necessária compreensão sobre a defesa de intervenção estatal seletiva.

Vejo que há contradição, Constituinte Alysson Paulinelli. Há muita gente que vem aqui e reclama do Estado, conforme o setor em que atue. Quando se trata de sua própria proteção, aí ele defende a intervenção do Estado. Uma boa parte do empresariado nacional vive às custas do Estado e reclama. Quando chega à Constituinte, fala em livre iniciativa, mas quando sai da Constituinte vai pedir recursos ao Estado para garantir esse tipo de propriedade. É preciso compreender que há também essa questão da intervenção que, às vezes, começa assim: há um pedido do próprio setor agrícola, que quer que o Estado compre a um preço determinado. O Estado compra para proteger o produtor agrícola, depois quando o Estado se desfaz do produto aí vem uma série de queixas. Não vamos tratar aqui da política estatal, mas dar os limites mínimos da intervenção da economia estatal que garanta a soberania nacional. E o que a Comissão tem que fazer. Porque o resto é da política econômica e da autoridade do Congresso Nacional, a delimitação da política cotidiana, em relação a empresas estatais e ao seu funcionamento<sup>40</sup>.

Irma Passoni questionou as observações de Alysson Paulinelli, levantando dúvida quanto ao papel das cooperativas na determinação de preços agrícolas e criticando o BNDES:

Eu só queria questionar o Constituinte Alysson Paulinelli que colocou o seguinte. Reclama-se que o Estado garanta o preço mínimo, mas quem pediu preço mínimo neste País? Mas pergunto hoje – vou citar o nome para que fique bem claro – qual o papel, por exemplo, na comercialização que exerce a Cooperativa Agrícola de Cotia, a nível nacional e, principalmente, aos pequenos e médios agricultores em São Paulo? Quem determina o preço é a Cooperativa Agrícola de Cotia, que diz quanto e quando vai comprar, e de que jeito vai comprar. É preciso que se reveja bem isso. A outra questão era acabar com o BNDES, porque ele não existe mais, que o dinheiro público

<sup>39</sup> PAULINELLI, Alysson. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte** (Suplemento ano n. 91), jul. 1987, Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 45.

<sup>40</sup> PALMEIRA, Vladimir. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte** (Suplemento ano n. 91), jul. 1987, Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 45.

seja repassado efetivamente através de Ministérios para ninguém mais “mamar” do jeito que se “mama” no BNDES<sup>41</sup>.

Alysson Paulinelli reafirma sua defesa pela garantia do preço mínimo ao produto agrícola e pondera sobre os limites da intervenção estatal na comercialização do produto agrícola:

Gostaria de fazer uma observação. Defendo a lei de preço mínimo. O que eu não defendo é que o Governo exerça atividade de comprar, processar, armazenar e devolver o produto subsidiado para aniquilar aqueles que estão exercendo a atividade livremente. Acho que isso se chama intromissão indébita e o esmagamento total. Reclamo, porque ninguém mais do que eu fez esforço para organizar as cooperativas e foi exatamente isso que arreventou as cooperativas no Brasil<sup>42</sup>.

Sem ingressar diretamente no debate anterior, Jorge Vianna destaca questões complexas relacionadas ao setor agrícola, como o endividamento, a urbanização e a necessidade de garantir que a atividade agrícola seja lucrativa para os agricultores, independentemente do tamanho de suas terras, pois, em geral, o preço mínimo não recompensa o trabalho e o investimento realizado.

Está aqui o Jornal do Brasil, de hoje, mostrando que terra fértil no Estado do Paraná não paga dívida de lavrador. E com a terra fértil nas mãos do lavrador ele teve que sair vendendo a terra e sair com a família, porque a situação nacional é difícil em todo lugar. Hoje, na Cidade, quem ganha o salário mínimo, 90% do salário mínimo não dá para pagar a cesta básica para sustentar a comida do povo. Agora, as inchações das cidades estão-se dando porque lá, durante esses vinte anos, se construiu um sistema que era para fazer a urbana industrialização brasileira. Era para tirar o homem do campo e levar para a cidade. Hoje, o agricultor, seja ele médio, grande ou pequeno não tem o preço justo dos seus produtos, porque o preço mínimo não compensa o seu trabalho. Não adianta dar terra, Sr. Presidente, eu dizia em outra reunião. E aqui a emoção impediu que se ouvisse que Serra Pelada, tirando o ouro, se não der lucro, não há quem fique lá. Não adianta dar terra grande, média ou pequena<sup>43</sup>.

Nelson Friedrich discursa criticando a conduta “entreguista” e “desnacionalizante”, destacando as emendas apresentadas para preservar a garantia de preço mínimo ao produto agrícola, estimular o cooperativismo e direcionar o crédito agrícola ao mercado interno.

E nessa Subcomissão eu tive a oportunidade de dizer da maneira entreguista, desnacionalizante, que lá se registrou, inclusive, com a participação de oito Constituintes do meu Partido, lamentavelmente, e dizia que pior do que os gringos

<sup>41</sup> PASSONI, Irma. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte** (Suplemento ano n. 91), jul. 1987, Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 45.

<sup>42</sup> PAULINELLI, Alysson. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte** (Suplemento ano n. 91), jul. 1987, Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 45.

<sup>43</sup> SUBCOMISSÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA. 21. jul. 1987. **Reunião Ordinária** [...]. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, jul. 1987. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=13>. Acesso em: 15 set. 2023, p. 168-170.

que nos comprem, são os brasileiros que nos vendem. Faço esse registro em cima do que vi há pouco. Talvez, esse momento sirva para que possamos refletir mais. Fiz várias emendas ao anteprojeto, desde a preservação da garantia de um preço mínimo, que o Estado devesse dar, cobrindo o custo-produção mais o ganho do produtor, observado o zoneamento agrícola, que nunca existiu neste País: desde a proposta de estímulo à autodeterminação do próprio cooperativismo, e proposta de que os recursos do crédito agrícola que, oriundos do dinheiro de todo o povo, fossem direcionados para a produção do mercado interno – num País que, de 1976 a 1984, diminuiu em 12% a produção de comida para o seu mercado interno, enquanto abastecia outros países.

[...]

Por isso quero concluir, se V. Ex. me permitir. Ainda termina este nosso anteprojeto não votado: “que a política agrícola da União será estabelecida num plano quinquenal”. Nunca este País teve um plano agrícola, e temos aqui um ex-Ministro, que orgulha esta Subcomissão, nunca este País teve um plano agrícola de médio e longo prazo. E é por isso que temos nesta proposta, no art. 15, pela primeira vez, prevendo preços mínimos, justos, seguro agrícola, crédito rural, assistência técnica, fiscalização e controle de qualidade e de preços, armazenamento, incentivo e, um velho e antigo desejo no 16, que toda importação de produtos agropecuários *in natura*, exigirá prévia autorização do Legislativo<sup>44</sup>.

Os debates acima revelam as diferentes opiniões sobre a possibilidade e o grau de intervenção do Estado na economia. Alguns constituintes, visivelmente, defendiam um papel mais ativo do Estado enquanto outros argumentavam que o Estado não deveria interferir na atividade econômica. Cada um deles apresentava suas opiniões sobre a política agrícola, que refletiam, conforme suas perspectivas, ideologia e representatividade os desafios enfrentados pelo Brasil em relação ao setor agrícola e à intervenção do Estado nessa atividade econômica.

Alguns constituintes defendiam a ideia da garantia de preços mínimos para os produtos agrícolas, externando a preocupação de como essa intervenção poderia ocorrer de maneira eficaz, pois um dos principais argumentos era o de que o programa de garantia do preço mínimo seria essencial para proteger os agricultores dos riscos e das incertezas do mercado agrícola. Na visão deles, a garantia de preço mínimo seria uma forma de promover segurança financeira aos agricultores, evitar a migração para as áreas urbanas e garantir a produção de alimentos essenciais à população.

Não se identifica nos debates constituintes posicionamento contrário ao programa de garantia de preços mínimos, todavia, existiam discordâncias sobre como essa política pública deveria ser moldada para atender aos interesses dos agricultores e da sociedade em geral.

A partir desses debates, o Anteprojeto aprovado na Comissão da Ordem Econômica estabelecia, inicialmente, a seguinte redação para o texto constitucional, no que diz respeito à

---

<sup>44</sup> SUBCOMISSÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA. 21. jul. 1987. **Reunião Ordinária** [...]. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, jul. 1987. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=13>. Acesso em: 15 set. 2023.

política agrícola, à fixação de suas diretrizes e à previsão dos instrumentos a serem implantados para sua execução:

Art. 42. O Estado, reconhecendo a importância fundamental da agricultura, propiciar-lhe-á tratamento compatível com sua equiparação às demais atividades produtivas.

§ 1º. Lei Agrícola, a ser promulgada no prazo de um ano, criará órgão planejador permanente de política agrícola e disporá sobre os objetivos e instrumentos da política agrícola aplicados à regularização das safras, sua comercialização e sua destinação ao abastecimento e mercado externo, a saber:

- a) preços de garantia;
- b) crédito rural e agroindustrial;
- c) seguro rural;
- d) tributação;
- e) estoques reguladores;
- f) armazenagem e transporte;
- g) regulação do mercado e comércio exterior;
- h) apoio ao cooperativismo e associativismo;
- i) pesquisa, experimentação, assistência técnica e extensão rural;
- j) eletrificação rural;
- k) estímulo e regulamentação do setor pesqueiro através do Código Específico;
- l) conservação do solo;
- m) estímulo e apoio à irrigação.

§ 2º. A política agrícola estimulará o desenvolvimento do cooperativismo de produção e crédito.

§ 3º. A União, os Estados e os Municípios, devidamente articulados, promoverão a assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária e crédito rural, prioritariamente ao pequeno e médio produtor<sup>45</sup>.

O texto sobre a política agrícola, incorporado ao anteprojeto da Comissão da Ordem Econômica, foi encaminhado à Comissão de Sistematização e incorporado na primeira parte do texto do anteprojeto (art. 333), conforme catalogado no *site* da Câmara dos Deputados, mantendo a redação aprovada na Comissão da Ordem Econômica.

---

<sup>45</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. VI – Comissão da ordem econômica. v. 164. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-164.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023, p. 7.

Figura 4 – Art. 333 (conforme redação aprovada na Comissão da Ordem Econômica)

Art. 333 - O Estado, reconhecendo a importância fundamental da agricultura, propiciará-lhe o tratamento compatível com sua equiparação às demais atividades produtivas.

§ 1º - Lei Agrícola, a ser promulgada no prazo de uma ano, criará órgão planejador permanente de política agrícola e disporá sobre os objetivos e instrumentos da política agrícola aplicados à regularização das safras, sua comercialização e sua destinação ao abastecimento e mercado externo, a saber:

- a)preços de garantia;
- b)crédito rural e agroindustrial;
- c)seguro rural;
- d)tributação;
- e)estoques reguladores;
- f)armazenagem e transporte;
- g)regulação do mercado e comércio exterior;
- h)apoio ao cooperativismo e associativismo;
- i)pesquisa, experimentação, assistência técnica e extensão rural;
- j)eletrificação rural;
- k)estímulo e regulamentação do setor pesqueiro através do Código Específico;
- l)conservação do solo;
- m)estímulo e apoio à irrigação.

§ 2º - A política agrícola estimulará o desenvolvimento do cooperativismo de produção e crédito.

§ 3º - A União, os Estados e os Municípios, devidamente articulados, promoverão a assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária e crédito rural, prioritariamente ao pequeno e médio produtor.

Durante as discussões na Comissão de Sistematização, a proposta de texto constitucional sobre a política agrícola e a previsão da garantia de preço mínimo sofreram alterações em seu conteúdo. A matéria foi deslocada para o art. 496 no projeto de constituição apresentado pela comissão sob a relatoria do constituinte Bernardo Cabral<sup>46</sup>.

Após apresentar o projeto, a Comissão de Sistematização recebeu as emendas de plenário e populares<sup>47</sup>, as quais visavam alterar o texto. Em relação à garantia de preço mínimo e da política agrícola, foram apresentadas propostas pelos constituintes Percival Muniz, Rosa Prata, José Tinoco, Ismael Wanderley, Osvaldo Bender, Dionísio Dal Prá, Telmo Kirst, Wilson Souza e Osvaldo Lima Filho<sup>48</sup>.

Como espelho dessas propostas, destacam-se as justificativas de Percival Muniz, José Tinoco e Telmo Kirst, pois reforçam perante a Comissão de Sistematização aspectos relevantes sobre a necessidade de se incluir a matéria na CF/1988:

A apresentação deste conjunto de propostas vem no sentido de garantir, no novo Texto Constitucional, a implementação de uma Reforma Agrária ampla e eficiente e de uma Política Agrícola fomentadora do desenvolvimento e do progresso no campo, tendo como parâmetro principal o homem do campo e os interesses nacionais. Para a justificação mais detalhada de cada um dos dispositivos poderá se recorrer as nossas emendas apresentadas na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária<sup>49</sup>.

A presente proposta objetiva atribuir também à União e aos Municípios, o reconhecimento da importância fundamental da agricultura, bem como adequar corretamente a terminologia jurídica quanto à legislação a ser aplicada para a Política Agrícola<sup>50</sup>.

Entendemos, assim, que o novo Texto Constitucional que vamos elaborar deva assegurar ao setor primário prioridade de tratamento, através de crédito especial, de

---

<sup>46</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Brasília, DF: Senado Federal, jun. 1987. v. 226. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>47</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Portal da constituição cidadã: fase M - emendas de plenário e populares. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>48</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 228. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>49</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 227. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>50</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 227. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.



preços compensadores para o produtor e subsidiados aqueles de produtos de primeira necessidade, para que cheguem à mesa de nossa população a baixo custo<sup>51</sup>.

As justificativas apresentadas perante a Comissão de Sistematização se relacionavam a matérias ligadas à reforma agrária, política agrícola, segurança alimentar, estrutura da propriedade rural, crédito agrícola, assistência técnica e garantia de preços remunerados para os produtos agrícolas. Porém, não houve propostas de alterações profundas no texto aprovado pela Comissão da Ordem Econômica, visto que elas apenas ratificavam a necessidade de se garantir o desenvolvimento sustentável do setor agrícola.

Apresentadas essas propostas de emendas, vieram dois substitutivos de autoria do relator Bernardo Cabral. No primeiro deles, a política agrícola recebeu novo tratamento, com a inclusão, no art. 245 do substitutivo, da matéria relativa à política agrícola, mas que tratava, prioritariamente, da desapropriação, destinação de terras públicas, aquisição ou arrendamento de imóveis por estrangeiros. Diante dessa alteração, a redação prevista no art. 496 anterior, e a previsão de preços de garantia para o produto agrícola, foi deslocada para o art. 42 das Disposições Transitórias<sup>52</sup>.

No segundo substitutivo, apresentado também pelo relator Bernardo Cabral, a matéria relativa à política agrícola, sobre a desapropriação, destinação de terras públicas, aquisição ou arrendamento de imóveis por estrangeiros, foi deslocada para o art. 209 e a previsão sobre aprovação de uma lei agrícola para contemplar, dentre outras atuações públicas, a política de garantia de preços ao produto agrícola, foi deslocada para o art. 39 das Disposições Transitórias, mantendo-se a redação anterior<sup>53</sup>.

Contudo, na Comissão de Sistematização, foi apresentado um substitutivo ao texto inicialmente proposto por Bernardo Cabral considerando as emendas de plenário aprovadas pela Comissão de Sistematização, o que resultou em nova proposta para o texto do Título VII da CF/1988, que abordava a matéria relativa à Ordem Econômica e Financeira.

---

<sup>51</sup> BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 228. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023, p. 796.

<sup>52</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 235. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>53</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 242. <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

Nessa nova proposta, a matéria relativa à política agrícola era tratada no art. 218<sup>54</sup>. O grupo de parlamentares denominado “Centrão” apresentou, nessa fase, várias propostas de emendas discutidas e submetidas à votação pelo plenário da Assembleia Constituinte. Ao final, a aprovação dessas emendas gerou um novo substitutivo ao projeto de Constituição.

Quanto ao objeto desta pesquisa, destaca-se a integralidade da proposta relativa à política agrícola e a garantia do preço mínimo, pois fora responsável por influenciar diretamente a redação do texto final sobre a matéria na Assembleia Nacional Constituinte.

Considerando que a proposta abrangia todo o Título VII (Ordem Econômica e Financeira), reproduz-se, abaixo, parte do texto que aborda, especificamente, a política agrícola e a garantia do preço mínimo, que era tratado no Capítulo VII, e sua justificativa<sup>55</sup>:

Figura 5 – Emenda 2P01043-1

|                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>EMENDA 2P01043-1</b>                                                                                                                                                                                                                                               |                        |
| 1 <input type="text"/>                                                                                                                                                                                                                                                | 2 <input type="text"/> |
| 3 <input type="text"/>                                                                                                                                                                                                                                                | 4 <input type="text"/> |
| 5 <input type="text"/>                                                                                                                                                                                                                                                | 6 <input type="text"/> |
| 7 <input type="text"/>                                                                                                                                                                                                                                                |                        |
| <p><b>EMENDA SUBSTITUTIVA</b></p> <p><b>Dispositivo emendado – TÍTULO VII</b></p> <p><b>Dê-se ao Título VII do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, a seguinte redação:</b></p> <p><b>TÍTULO VII</b><br/><b>DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA</b></p> |                        |

<sup>54</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Da ordem econômica e financeira. Substitutivo às emendas de Plenário aprovado pela Comissão de Sistematização. Brasília, DF: Senado Federal, nov. 1987. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248\\_FasePSIM.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248_FasePSIM.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>55</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Emenda 2P01043-1. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255\\_centrao\\_aprovadas.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

**CAPÍTULO III**  
**DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA**

Art. 216. É garantido o direito de propriedade do imóvel rural, cujo uso corresponde a uma função social.

Parágrafo único. A função social é cumprida quando, nos termos da lei, a propriedade:

- I - é adequadamente aproveitada.
- II - é explorada de modo a preservar o meio ambiente.
- III - o proprietário observa as disposições gerais que regulam as relações de trabalho.
- IV - a exploração favorece o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores.

Art. 217. Compete à União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária o imóvel que não esteja

cumprindo a sua função social, mediante prévia indenização pelo justo valor, em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Parágrafo 1º As benfeitorias serão indenizadas em dinheiro.

Parágrafo 2º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos em moeda para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

Parágrafo 3º A desapropriação a que se refere este artigo será precedida de processo administrativo, fundamentado em vistoria de imóvel rural, garantida a participação do proprietário ou de seu representante.

Parágrafo 4º Não será desapropriado imóvel rural, para fins de reforma agrária, sem a prévia aprovação do plano e do orçamento de assentamento pela autoridade competente.

Parágrafo 5º São insusceptíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos da lei:

- I - Os pequenos e médios imóveis rurais, desde que seu proprietário não possua outro.
- II - A propriedade produtiva.

III - a parte produtiva da propriedade, limitada, neste caso, a desapropriação, ao máximo de setenta e cinco por cento da área total, se assim desejar o proprietário.

Parágrafo 62 São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 218 O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

Parágrafo único. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

Art. 219. A alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a cinco mil hectares a uma só pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Senado Federal.

Parágrafo 19 Excetua-se do disposto no "caput" deste artigo as alienações ou concessões para fins de reforma agrária, ou para cooperativas agrícolas.

Parágrafo 20 A destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com o plano nacional de reforma agrária.

Art. 220. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inalienáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 221. A política agrícola será planejada e executada com a participação efetiva dos setores de produção, comercialização, armazenamento e transportes, levando em conta instrumentos creditícios e fiscais, bem como a prestação de assistência técnica e incentivo à tecnologia e à pesquisa, na forma da lei.

Parágrafo 12 O plano nacional de desenvolvimento agrário, de execução plurianual, compatibilizará as ações de política agrícola, política agrária e reforma agrária.

Parágrafo 22 A política de participação de cooperativas em assentamentos rurais será definido em lei.

Parágrafo 30 Cumpre ao Poder Público promover políticas adequadas de estímulo, assistência técnica, extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo, colonização e crédito fundiário, bem como de desenvolvimento e financiamento para a atividade agropecuária, agroindustrial, pesqueira e florestal.

Art. 222. A lei regulará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

Art. 223. A lei estabelecerá política habitacional para o trabalhador rural.

Art. 224. O trabalhador ou trabalhadora, não proprietário de imóvel rural ou urbano, que ocupe como seu por cinco anos ininterruptos, sem oposição, nem reconhecimento de domínio alheio, área de terra não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família e tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

### J U S T I F I C A Ç Ã O

O fortalecimento de nossa economia é objetivo que se procura alcançar a serviço dos interesses sociais do País. Tal objetivo, modernamente, só pode ser atingido com a valorização do trabalho humano e com prestígio à livre iniciativa. Temos necessidade premente, para crer no aproveitamento de nossas potencialidades, de orientação firme e segura no texto constitucional, que garanta estímulo à atividade produtiva. Por isso as disposições constantes deste título estão ao mesmo tempo, projetados para os avanços futuros e conciliados com a realidade presente.

Assim, a começar pelo elenco de princípios que devem nortear a atividade econômica, passando pela noção já incorporada ao nosso Direito, de que seja uma empresa brasileira ou nacional, buscar-se enfatizar a primazia da livre empresa como fator predominante do desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se definem os parâmetros gerais do Estado nesse campo.

Em linhas gerais, o novo texto procura traçar um perfil compatível com as diretrizes da economia de mercado e de aceitação do investimento estrangeiro, observadas algumas exceções em atividades consideradas fundamentais ao desenvolvimento tecnológico e à segurança nacional.

Em relação à reforma agrária, duas alterações básicas foram introduzidas: a primeira refere-se ao direito de propriedade do imóvel rural, cuja utilização deve preencher uma função social; a segunda visa proteger a propriedade produtiva contra a desapropriação.

A reforma urbana está adequada aos fins a que se destina, tendo a redação sido ajustada para dela retirarem-se as exceções e as impropriedades.

Fonte: BRASIL. Câmara de Deputados. **Emenda 2P01043-1**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255\\_centrao\\_aprovadas.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023, p. 804.

A justificativa demonstra que o fundamento para a proposta estava centrada na ideia de modernizar a economia, associada à valorização do trabalho humano, destacando a importância da livre iniciativa e da necessidade de se estimular a atividade produtiva. Os constituintes buscavam traçar a compatibilidade entre a economia de mercado e a inclusão no texto constitucional de normas capazes de orientar o desenvolvimento de atividades por setores fundamentais, na busca por um equilíbrio entre a livre iniciativa, o desenvolvimento econômico, a atenção às questões sociais e a intervenção estatal em setores estratégicos da atividade econômica.

O texto apresentado pela atuação do “Centrão” teve a adesão de 292 deputados constituintes de diversos partidos<sup>56</sup>. Após a apresentação dessas propostas de emendas e substitutivos, elaborou-se o projeto de Constituição “B”, sob a relatoria de Bernardo Cabral, que seria submetido ao segundo turno de discussão e votação. Nesse projeto de Constituição “B”, a política agrícola foi novamente deslocada, passando a compor o art. 189 do texto constitucional. Igualmente a previsão do instrumento de garantia de preço mínimo para produto agrícola sofreu alteração no dispositivo, e passou para o art. 192.

Figura 6 – Texto do art. 192

Art. 192. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - instrumentos creditícios e fiscais;

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

III - incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - assistência técnica e extensão rural;

V - seguro agrícola;

VI - cooperativismo;

VII - eletrificação rural e irrigação;

VIII - habitação para o trabalhador rural.

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

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

Fonte: BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: redação para o segundo turno de discussão e votação. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. v. 299, Suplemento 1. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>56</sup> A lista completa dos constituintes que assinaram a proposta pode ser vista em: BRASIL. **Câmara de Deputados**. Emenda 2P01043-1. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255\\_centrao\\_aprovadas.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023, p. 806.

Foi nesse projeto de Constituição “B” que surgiu, pela primeira vez, a redação do dispositivo constitucional, relativa à garantia do preço mínimo, com o texto que acabou sendo adotado pela Constituição Federal de 1988, após sua promulgação.

Novamente, foram apresentadas propostas de emendas ao projeto de Constituição, mas, desta vez, nenhuma delas visando alterar as diretrizes sobre a política agrícola. Eram mudanças pontuais, sobre assuntos que não interferem no objeto da pesquisa. Não houve proposta sobre a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola<sup>57</sup>.

Dando sequência aos trabalhos, após a discussão e a aprovação das emendas ao projeto de texto constitucional, foi apresentado pela Comissão de Redação, o projeto de Constituição “C”, que versava sobre a redação final do texto constitucional.

Nesse texto, a política agrícola passou a ser prevista no art. 184, e os instrumentos de política agrícola, dentre eles a política de garantia de preço mínimo, foram tratados no art. 187 do projeto, mantendo-se a redação anterior<sup>58</sup>.

O anteprojeto de Constituição “C” foi submetido a propostas de alterações que versavam, exclusivamente, sobre a redação do texto. Não houve sugestão para alterar o art. 184 e seguintes, os quais abordam a política agrícola e a política de garantia do preço mínimo<sup>59</sup>.

Diante disso, após as propostas de emendas de redação, apresentou-se o projeto de Constituição “D”, que incluía a redação final para a Constituição Federal, na qual a política agrícola e a garantia de preço mínimo ao produto agrícola foram assim previstos:

### CAPÍTULO III

#### DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

<sup>57</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição B: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, jul. 1988. v. 301. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-301.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>58</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição C: redação final. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1988. v. 314. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>59</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição C: propostas exclusivamente de redação. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1988. v. 315. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-315.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

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

I – os instrumentos creditícios e fiscais;

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

III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV – a assistência técnica e extensão rural;

V – o seguro agrícola;

VI – o cooperativismo;

VII – a eletrificação rural e irrigação;

VIII – a habitação para o trabalhador rural.

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

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

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Art. 191. Quem, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> BRASIL. **Câmara de Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição D: redação final. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1988. v. 316. Disponível em:



Esse foi o texto aprovado e promulgado em 5-10-1988, na Constituição que inaugurou no Brasil um novo modelo de tratamento da matéria relativa à política agrícola, pois incorporou disciplina específica sobre a política agrícola, que até então não recebia preocupação constitucional.

Inclui-se nessa inovação a política de garantia dos preços agrícolas, compatíveis com os custos de produção, como um instrumento de concretização da política agrícola, a receber tratamento como matéria constitucional.

A inclusão desse texto na CF/1988 teria sido uma vitória das forças conservadoras, como um contraponto aos ganhos sociais da frente progressista, conforme defendem Mauro Marcio Oliveira e José Cordeiro de Araújo.

Para tentar obter uma resposta plausível sobre o significado da “Lei Agrícola”, deve-se levar em conta a impropriedade de analisá-la isoladamente, aceitando a evidência de que, durante a Assembleia Nacional Constituinte, sua discussão foi levada *pari passu* com a da reforma agrária. A hipótese formulada é a de que a “Lei Agrícola” foi aprovada, em primeiro lugar, em caráter compensatório pela derrota que os conservadores sofreram frente aos progressistas no campo da reforma agrária; e, em segundo lugar, como reafirmação da tese de que a modernização da agricultura brasileira não passa, necessariamente, pela reforma agrária, mas, sim, pela política agrícola<sup>61</sup>.

Não obstante o contraponto entre a visão conservadora e progressista dos constituintes, os debates revelam que a política agrícola foi tratada de forma abrangente e conjunta com temas ligados à questão agrária, especialmente a função social da propriedade e a reforma agrária.

Gilberto Bercovici, ao analisar o texto constitucional, traz uma visão estruturante e sistemática entre a disciplina da ordem econômica e da política agrícola com a percepção de que a CF/1988 sistematiza “os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado na econômica”, e que, pela abrangência da matéria, “estes temas não estão restritos a este capítulo do texto constitucional”. Segundo o autor, toda a atuação do Estado na área econômica deve ocorrer com base nos princípios elencados no art. 170 da CF/1988 que está fundado “na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social”<sup>62</sup>.

---

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 9.

<sup>62</sup> BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. **Revista de Direito Agrário**, [s. l.], v. 21, n. 22, p. 27-38, 2018, p. 28.

Essa constatação revela a necessidade de se analisar a legislação infraconstitucional sobre a política agrícola voltada para a garantia do preço mínimo, para aferir o tratamento legislativo outorgado à matéria, seja por meio da recepção constitucional das normas em vigor à época, seja pela inclusão de novas leis com base no texto constitucional aprovado.

A necessidade de se analisar a legislação infraconstitucional é ressaltada por Mauro Marcio Oliveira e José Cordeiro de Araújo, os quais indicam a inclusão da política agrícola na CF/1988, não como um ponto de chegada, mas como um ponto de partida para se adotar mecanismos suficientes e necessários para a efetivação dessa política pública.

A existência da “Lei Agrícola”, entretanto, não é em si ponto de chegada. A partir de sua existência constitucional veio a feitura da lei ordinária (Lei n. 8.171, de 1991) que regulamenta o respectivo dispositivo. A grande diferença entre o Projeto de Lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional e a “Lei Agrícola” que foi sancionada pelo Presidente da República indica que essa vitória das forças conservadoras foi expressivamente reduzida.

[...]

Assim, a “Lei Agrícola” na Constituição Federal, expressão da vitória conservadora, pode, na prática, servir de base jurídico-legislativa tanto para políticas agrícolas inovadoras quanto conservadoras<sup>63</sup>.

Ainda que a observação lançada pelos autores analise o conflito entre as forças conservadoras e progressistas do Congresso Nacional, o que não é objeto desta tese, a citação revela a importância da legislação infraconstitucional no tratamento dessa matéria, independentemente de se constatar que a construção e a aprovação da matéria tenha ocorrido pela ala conservadora da Assembleia Nacional Constituinte.

Gilberto Bercovici revela a necessidade de se analisar a sistemática da política agrícola, demonstrando, assim, a importância da integração e da aplicação orgânica do ordenamento jurídico quando se trata de um tema que permeia, de maneira comum, o interesse público e o privado:

Os institutos jurídicos, enquanto parte do todo, estão, por esse motivo, em uma relação de conexão mais ou menos estreita uns com os outros. Tais conexões não se travam apenas no complexo normativo, mas também em uma função. A natureza orgânica do ordenamento jurídico, assim, demonstra que todos os institutos do direito privado estão em conexão com o direito público, sendo que não podem ser eficazes e não podem ser compreendidos sem considerações de direito público<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 9.

<sup>64</sup> BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. **Revista de Direito Agrário**, [s. l.], v. 21, n. 22, p. 27-38, 2018, p. 30.

O tema da garantia de preço mínimo ao produto agrícola se insere como matéria na qual não há, apenas, o interesse do Estado ou, somente, do produtor rural, mas de toda a sociedade, pelos reflexos produzidos sobre o abastecimento alimentar. Por essa razão, sua disciplina não está limitada às normas de âmbito constitucional, mas também por normas infraconstitucionais que versam sobre os diferentes aspectos dessa política pública.

## 2.2 A importância da constitucionalização da política de garantia de preços mínimos ao produto agrícola

O direito pode ser compreendido sob diversas óticas e receber diversas atribuições, a depender do momento histórico, do espaço geográfico e da ideologia que inspira o observador do fenômeno jurídico.

Contudo, ao menos quanto ao direito objetivamente positivado pelo Estado, uma de suas funções “consiste basicamente em dar aos homens a certeza do direito, isto é, em lhes declarar o que devem e o que não devem fazer e quais as consequências de seus atos”<sup>65</sup>, resumindo, assim o ideal de estabilidade e segurança jurídica.

A sociedade, porém, está em constante modificação, o que leva o Estado, ao realizar a positivação normativa da realidade social, a criar a moldura jurídica para regulamentar a vida em sociedade, utilizando-se, para tanto, das fontes do direito, as quais são assim designadas por Miguel Reale:

os processos normativos ou meios em virtude dos quais as regras jurídicas se positivam com legítima força obrigatória, isto é, com vigência e eficácia no contexto de uma estrutura normativa. O direito resulta de um complexo de fatores que a Filosofia e a Sociologia estudam, mas se manifesta, como ordenação vigente e eficaz, através de certas formas, diríamos mesmo de certas *fôrmas*, ou *estruturas normativas*, que são o *processo legislativo*, os *usos e costumes jurídicos*, a *atividade jurisdicional* e o *ato negocial*<sup>66</sup>.

Dentre essas fontes, para os objetivos aos quais se destina esta pesquisa, destaca-se a atuação legislativa, pois é ela que concretiza a formação do ordenamento jurídico, fonte primordial no sistema jurídico, especialmente no *civil law*<sup>67</sup>.

Essa dinâmica permite estabelecer uma ligação entre o direito, a política pública e atuação política do Estado, conforme afirma Luís Roberto Barroso:

<sup>65</sup> CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2. ed. Campinas: Russel, 2005, p. 45.

<sup>66</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 140.

<sup>67</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 142.

no plano de sua *criação*, não há como o direito ser separado da política, na medida em que é produto do processo constituinte ou do processo legislativo, isto é, da vontade das maiorias. O direito é, na verdade, um dos principais produtos da política, o troféu pelo qual muitas batalhas são disputadas<sup>68</sup>.

Logo, ao se analisar a política pública de garantia do preço mínimo ao produto agrícola observa-se a importância de compreender o direito na instituição e direcionamento da atuação estatal, especialmente quanto à adoção de instrumentos efetivos para proteger a segurança jurídica dos destinatários dessa política pública.

Essa vinculação é extratificada, inclusive, no art. 1º da CF/1988 (“a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito”), estabelecendo, assim, o primado da fonte legislativa na formação do sistema jurídico, sem, contudo, desconsiderar as demais fontes<sup>69</sup>.

O predomínio da lei e do processo jurisdicional, como fontes do direito, revela uma preponderância da vontade estatal, sobre a realidade fática, como instrumento de formação do ordenamento jurídico.

Após a adoção do Estado Constitucional, o Estado legislador e julgador, que atuavam com nenhuma ou pouca vinculação com diretrizes superiores, demonstrando uma centralidade da lei e ausência de controle de constitucionalidade das decisões, passaram a estar submetidos à força normativa da Constituição, conforme explica Luís Roberto Barroso<sup>70</sup>:

No Estado constitucional de direito, a Constituição passa a valer como norma jurídica. A partir daí, ela não apenas disciplina o modo de produção das leis e atos normativos, como estabelece determinados limites para o seu conteúdo, além de impor deveres de atuação ao Estado. Nesse novo modelo, vigora a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, como tal entendida a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais.

Assim, considerando a força normativa e a supremacia da Constituição Federal, quando se trata da atuação legislativa, especialmente aquela voltada para a instituição de políticas públicas, é importante que a realidade jurídica, por meio da atuação legislativa do Estado, busque absorver a manifestação volitiva dos agentes sociais que influenciaram e legitimaram a regra constitucional, pois “o mundo do direito tem suas fronteiras demarcadas

<sup>68</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010, p.15.

<sup>69</sup> Nota-se uma crescente adoção dos precedentes jurisprudenciais, que refletem a forma tradicional e repetitiva como se decide casos análogos no Poder Judiciário, o que reduz o acesso de demandas repetitivas às cortes superiores e, até mesmo, em primeiro grau de jurisdição, e, de certa forma, aproxima o sistema brasileiro das bases do *common law*.

<sup>70</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010, p. 07-08.

pela Constituição e seus caminhos determinados pelas leis”<sup>71</sup>, ou seja, a Constituição delimita a moldura e os parâmetros que devem ser respeitados e seguidos pela lei.

A constitucionalização dos direitos, inicialmente, visava impor limitações à atuação do detentor do poder político, buscando limitar suas condutas para que o Estado, ente constituído para organizar a sociedade, não fosse conduzido de maneira despótica e segundo a vontade de uma única pessoa. Essa possibilidade representava o desvirtuamento da razão precípua para a existência do Estado e o aniquilamento da participação popular nas tomadas de decisões por parte do detentor do poder político.

O processo de elaboração e aprovação da Constituição envolve uma série de mecanismos que visam assegurar a representação fiel dos interesses e valores da sociedade.

Os representantes eleitos pelo povo têm a responsabilidade de refletir esses interesses no texto constitucional, garantindo que ele seja um verdadeiro espelho dos anseios sociais e um instrumento eficaz na limitação do poder político.

O fortalecimento do Estado Constitucional, aliado à implementação de um regime democrático, é fundamental para limitar a atuação arbitrária do poder político e garantir que a vontade popular seja respeitada. No Estado Democrático de Direito, a Constituição é elaborada e aprovada por representantes eleitos pelo povo, refletindo os anseios sociais e limitando as decisões políticas. A democracia assegura a participação popular no processo constitucional, promovendo a justiça e o respeito mútuo entre governantes e governados<sup>72</sup>.

Assim, considerando que o direito possui, dentre seus objetivos, harmonizar as relações sociais e intersubjetivas, a extratificação de direitos por meio da atuação legislativa, certamente contribui para a estabilidade nas relações intersubjetivas.

Nesse contexto, até hoje, um dos resultados desta pesquisa encontra-se na verificação de que houve a recepção jurídica da política de garantia do preço mínimo no texto constitucional, representando a aquisição subjetiva de direito, no que diz respeito à compatibilidade desse preço mínimo com o custo de produção.

Essa afirmação não implica em uma visão reducionista do direito à análise de sua positividade, mas na valoração positiva da política pública, na medida em que sua constitucionalização contribuiu para consolidar uma realidade jurídica e social pré-existente,

---

<sup>71</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010, p.18.

<sup>72</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 156.

por meio do primado da Constituição e da lei.

Constata-se que, o Estado brasileiro, detentor da função para a positivação do direito, mesmo antes da constitucionalização da política pública de garantia do preço mínimo, viu-se obrigado a emitir inúmeras leis regulamentadoras desta matéria, criando assim, na correta expressão de José Eduardo Faria, um *inflacionamento* do sistema jurídico. Segundo o autor,

por um sem número de ‘leis de circunstância’ e ‘regulamentos de necessidade’ condicionados por conjunturas específicas e transitórias, a velocidade e a intensidade na produção de novas normas constitucionais e de leis ordinárias levam o Estado a perder a dimensão exata do valor jurídico, tanto das regras que edita, quanto dos atos que disciplina<sup>73</sup>.

Em decorrência disso, verifica-se que, a adoção de tratamento constitucional à política de garantia de preços mínimos, ao mesmo tempo que significa sua convalidação jurídica, amplia a proteção da política pública e contribui para diminuir a transitoriedade das normas e suas alterações em virtude de meras conjunturas momentâneas.

Com a constitucionalização, amplia-se o nível hierárquico e a extensão do tratamento jurídico ao tema, revelando sua importância e a necessidade de respeito pelos órgãos estatais. Mariana Barbosa Cirne, em estudo sobre a importância das garantias constitucionais, afirma: “os preceitos constitucionalizados detêm um papel não só na criação das leis ordinárias, mas também na concretização perante as Cortes Constitucionais. Além disso, podem ser os indicativos para a realização de uma sociedade mais afeita ao bem comum”<sup>74</sup>.

Em um mundo no qual a economia é globalizada, a manutenção das necessidades básicas da população depende de fatores decorrentes do comércio internacional, do trânsito multilateral de insumos, de tecnologia e de mercadorias, é evidente que o direito nacional, especialmente na vertente do direito público destinada às políticas públicas, tem fundamental importância, tanto para proteção direta das vidas humanas, como das cadeias produtivas que geram bens suficientes e necessários às necessidades vitais do ser humano.

Nos países em que a atividade primária representa uma importante parcela da atividade econômica, como o Brasil, independentemente das situações excepcionais decorrentes das modificações dos fatores políticos, econômicos e sociais, há uma preocupação constante sobre a necessidade de manutenção da atividade agrícola, o que se reflete na atividade legislativa. Foi o que levou a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 a debater diversos aspectos da política agrícola, inclusive a garantia de preço mínimo ao

<sup>73</sup> FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica-implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 09.

<sup>74</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, v, XII, p. 249-279, 2013, p. 256; 263.

produto agrícola.

A atuação da Assembleia Constituinte de 1988, em relação à política de garantia do preço mínimo, não seguiu a ideia de constituição material, no sentido de que um direito não precisa estar previsto no texto constitucional formal para ser constitucional, pois, mesmo diante da existência de normas infraconstitucionais, anteriores à CF/1988, tratando desse tema, os debates da Assembleia Nacional Constituinte levaram à opção pela inclusão formal dessa política pública no texto expresso da Constituição.

Segundo Mariana Barbosa Cirne, o constitucionalismo não pode ser reduzido ao conceito de Constituição formal e material, pois o constitucionalismo tem como “qualidade fundamental” a “limitação jurídica ao governo e a sua possibilidade de reinvenção”. Para a autora, uma grande lição do constitucionalismo “é a necessidade de limitação de governo que é viabilizada por meio da constituição”<sup>75</sup>.

A inclusão da política de garantia do preço mínimo na CF/1988, ao mesmo tempo que outorga à essa política pública uma relevância inexistente anteriormente à constitucionalização, não significa a solução para todas as questões referentes à implantação dessa política pública, mas lhe outorga maior legitimidade, cria uma interação expressa entre o comando constitucional e a atuação estatal na implantação da política pública.

A inclusão da política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola como um direito de dimensão constitucional a coloca diante da sociedade, pois é eleita como matéria cujo Estado dispensa tratamento constitucional específico como ocorre com outros direitos constitucionais.

J.J. Gomes Canotilho demonstra que o papel da Constituição, quando estabelece suas normas, ultrapassa a criação de uma conformação jurídica acabada, pois cria dimensões essenciais do direito. Contudo, essas dimensões não são absolutas e serão influenciadas pelas mudanças sociais, o que se refletirá na regulamentação infraconstitucional desses direitos.

A constituição pode e deve fixar não apenas uma *estadualidade juridicamente conformada* mas também estabelecer *princípios relevantes para uma sociedade aberta bem ordenada*. Neste sentido, a Constituição define, por exemplo, os princípios fundamentais da família (CRP, art. 67º), as dimensões essenciais do direito à propriedade (CRP, art. 62º), os princípios estruturantes de ordem econômica (CRP, art. 80º). Há que reconhecer, porém, que a constituição é sempre um processo público que se desenvolve hoje numa *sociedade aberta* ao pluralismo social, aos fenômenos organizativos supranacionais e à globalização econômica. Sendo assim, a ordem-quadro fixada pela constituição é necessariamente uma ordem parcial e fragmentária carecida de uma actualização concretizante quer através do “legislador” (interno, europeu e internacional) quer através de esquemas de regulação “informais”,

<sup>75</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, v, XII, p. 249-279, 2013, p. 256; 261.

“neocorporativos”, “concertativos”, ou “processualizados” desenvolvidos a nível de vários subsistemas sociais (econômico, escolar, profissional, desportivo)<sup>76</sup>.

Logo, a partir de J.J. Gomes Canotilho, verifica-se que, mesmo diante da constitucionalização do direito, nenhum desses aspectos protecionistas são de simples ou fácil implementação.

A constitucionalização da política de garantia de preços mínimos ao produto agrícola não está fora desse contexto, pois representa um exemplo típico da constatação do Estado sobre a importância do ordenamento jurídico para assegurar um mínimo de sustentabilidade à cadeia produtiva de bens e produtos essenciais. Atua, porém, como um pressuposto básico para assegurar a instituição e a eficácia dessa política pública, cuja regulamentação e implementação ocorrem sob a influência do pluralismo social.

O pluralismo social sobre essa matéria, por sua vez, pode ser verificado já nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, nos quais se percebe uma participação ativa de parlamentares de diferentes origens e correntes ideológicas, apresentando suas ideias e contrapontos, até a construção final do texto promulgado.

Conforme descrito na parte inicial desta tese, a constitucionalização da política pública de garantia do preço mínimo foi promovida, originalmente, pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, visando minimizar os impactos negativos da fragilidade e da oscilação dessa política, por estar prevista apenas em âmbito infraconstitucional.

A verdade é que, a insegurança na implementação de políticas públicas é agravada conforme o nível de tratamento jurídico recebido, pois, quanto menor o nível hierárquico das normas voltadas à regulamentação da política pública, mais ela estará sujeita a modificações e interrupções.

Assim, os esforços articulados na Assembleia Nacional Constituinte para incluir a política pública de garantia do preço mínimo na CF/1988 significam, em última instância, impor respeito a essa diretriz estatal, e minimizar o impacto das constantes modificações de diretrizes políticas.

Quando se fala em garantia de preço mínimo para comercializar produtos agrícolas, percebe-se que a política agrícola do país, segundo os princípios e os objetivos traçados, assegurou expressamente a compatibilidade entre os preços dos produtos agrícolas e o custo de produção

Compreender a exata medida e extensão da constitucionalização da política pública de

---

<sup>76</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 1.332.



garantia de preço mínimo ao produto agrícola abarca construir soluções positivas para garantir que o preço mínimo tenha um parâmetro seguro de fixação, pois representa a convalidação jurídica dos fatos consolidados.

Evidente, diante dessa realidade, que a intervenção estatal para compatibilizar o preço de venda do produto agrícola e o custo de produção, de modo a garantir ao agricultor renda suficiente para sua permanência no campo, é fundamental na consecução do bem-estar social e para que o homem do campo não abandone sua atividade ampliando ainda mais os alarmantes números do êxodo rural.

Nesse sentido, Bernardo de Almeida Villanueva e Anderson Catapan apresentam a política agrícola como um instrumento gerador de desenvolvimento econômico e redução da pobreza:

A política agrícola pode apresentar ferramentas que levem a um desenvolvimento econômico orientado para a redução da pobreza e desigualdade. Desta forma, o objetivo principal é apresentar a política agrícola brasileira e estabelecer possíveis relações entre ela e medidas que possam estimular o aumento da produtividade e rentabilidade do trabalho no campo, melhorando a geração de renda das famílias e, conseqüentemente, aprimorando seu padrão de vida e gerando benefícios para a economia como um todo<sup>77</sup>.

Esses motivos são suficientes para indiciar que a garantia de preço mínimo, por meio de uma atividade intervencionista do Estado na comercialização de produtos agrícolas, é uma questão de ordem pública, como afirma Ricardo Barbosa Alfonsin: “É inolvidável, então, que do ponto de vista legal, as normas que fixam preceitos de proteção à atividade rural e ao crédito concedido a esta atividade possuem conotação de ordem pública, vez que são normas de interesse da coletividade”<sup>78</sup>.

Diante disso, embora o Estado Constitucional seja estruturado como uma carta de direitos, apresentando uma concepção diferenciada do Estado de Direito, o reconhecimento e a efetivação dos direitos constitucionais, além de ocorrerem com caráter retrospectivo, na medida em que retratam situações fáticas consolidadas, devem ocorrer com caráter prospectivo.

O caráter prospectivo implica dizer que a constitucionalização dos direitos não significa que o Estado, por meio das suas mais diversas funções, deve buscar, apenas, reconhecer e efetivar o direito a partir de situações pretéritas, mas, também, reconhecer

---

<sup>77</sup> CATAPAN, Anderson; VILLANUEVA, Bernardo de Almeida. Política Agrícola Brasileira como geradora de desenvolvimento econômico e redução da pobreza. **Revista Campo da História**, v. 6, n. 1, p. 42-70, 2021, p. 4.

<sup>78</sup> ALFONSIN, Ricardo Barbosa *et al.* **Crédito rural** – questões polêmicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 27.

perspectivas futuras e novas demandas sociais.

Sobre o aspecto prospectivo na atuação do Estado em relação à atividade agrícola, trata-se de elemento identificado na legislação infraconstitucional:

No intuito de viabilizar o desenvolvimento rural, o artigo 3º da Lei n. 8.171/91 consagrou quinze objetivos que exigem uma atuação prospectiva do Estado na promoção da atividade agrícola sustentável. Merecem menção os seguintes objetivos: a exigência do planejamento das ações estatais, com o propósito de fomentar o desenvolvimento; o combate à miséria; a maior participação dos segmentos atuantes no meio rural nas decisões políticas; a proteção ambiental; o avanço tecnológico; a assistência técnica; a promoção da saúde animal e sanidade vegetal; e o aumento da renda e da qualidade de vida do homem do campo<sup>79</sup>.

Constitucionalizar direitos não implica estratificar a sociedade e estagnar o direito como positividade estanque, mas impor a necessária segurança jurídica para se compreender e aplicar o direito aos fatos pretéritos, além de assegurar a projeção e a percepção de que as decisões adotadas hoje devem considerar a irradiação de seus efeitos em uma perspectiva futura.

Essa forma de encarar o resultado do trabalho constituinte encontra ressonância em Mariana Barbosa Cirne<sup>80</sup> ao analisar o momento constituinte:

Então, o momento constituinte não pode ser resumido à sua conjuntura histórica. Não é apenas o momento de pós-ditadura, em 1987/88. É muito mais do que isso. Consiste na possibilidade de uma construção democrática e plural, na revisão de valores e na quebra de conceitos, além de uma imaginação coletiva sobre um futuro melhor. Em cima de tudo isso é que se constrói uma constituição como a brasileira de 1988.

No âmbito do direito interno, o direito constitucional contemporâneo deve ter um novo olhar, voltar suas atenções não apenas às questões de poder, mas aos instrumentos que dão verdadeira integralidade ao sistema jurídico. Nesse sentido, a inclusão da política de garantia de preço mínimo na Constituição Federal contribui para haver menos exclusão e mais inclusão; menos especulação e mais produção.

Por outro lado, a constitucionalização dos direitos já não ocorre, apenas, como instrumento de limitação do poder político, mas, também, com instrumento de apoio às tomadas de decisões políticas e governamentais, na exata medida em que as Cartas

<sup>79</sup> CASTRO, Marcos Pereira. **A política agrícola no estado contemporâneo**: obrigações jurídicas atinentes ao desenvolvimento rural sustentável. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/fc9ac8bd-64d5-41fc-a58f-432a7b39b200/content>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 241.

<sup>80</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, v, XII, p. 249-279, 2013, p. 269.

Constitucionais modernas já não trazem somente normas de caráter limitativo ao exercício do poder estatal.

A constitucionalização dos direitos deve ocorrer conforme os anseios da sociedade que a concebe, resultando em verdadeiras diretrizes à gestão pública. Deve apresentar, além de fixar direitos fundamentais e a organização burocrática do Estado, as mais diversas descrições de condutas e de determinações sobre a atuação do Estado nas áreas, por exemplo, da educação, saúde, trabalho, meio ambiente, economia, cultura e agricultura.

Há uma estreita ligação entre as políticas públicas e a concretização do direito. Não é exagero dizer que, assim como as normas processuais são instrumentos para se concretizar o direito material, quando necessária a atuação do Estado por meio do Poder Judiciário, as normas instituidoras das políticas públicas são o instrumento para o Estado concretizar os direitos e garantias fundamentais objeto de cada política pública.

Por isso, assim como o devido processo legal é um direito fundamental, as políticas públicas não podem ser dissociadas do direito, ao contrário, devem ser incluídas no rol dos direitos fundamentais.

A respeito dessa perspectiva, Maria Paula Dallari Bucci acrescenta:

Não obstante, definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despidos de seu sentido legitimador original, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX<sup>81</sup>.

Contudo, não é novidade nem raro verificar que várias políticas públicas, especialmente as previstas na CF/1988, nem sempre são implantadas, ou seja, não há o cumprimento imediato e efetivo, por parte do Estado, das previsões constitucionais que descrevem e prescrevem a sua obrigação.

A prescrição constitucional da garantia de preço mínimo ao produto agrícola, com expressa vinculação de que deve ser executada de maneira compatível com o custo de produção, traz uma previsão objetiva que vincula as normas regulamentadoras dessa política pública e as autoridades públicas ao cumprimento desse preceito.

Com essa previsão constitucional, a compabilidade do preço mínimo com o custo de produção, deixa de estar suscetível às mudanças de governo, pois sua previsão constitucional a eleva a uma situação de política de Estado, cuja diferença é pontuada por Dimitri Dimoulis

---

<sup>81</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 2.

e Soraya Gaparetto Lunardi:

Há programas de ação que correspondem ao programa da maioria política que governa em certo momento e são perseguidos enquanto esse grupo permanecer no poder (ou até ele mudar de programa). São diferentes as políticas de Estado, cuja necessidade é amplamente reconhecida, continuando sua aplicação independentemente de mudanças de maioria política e de conjunturas concretas<sup>82</sup>.

Na medida em que houve a inclusão da política de garantia de preço mínimo na CF/1988, a intervenção estatal não deve ter caráter de conveniência, mas de necessidade, isto é, deve atuar com uma feição de dirigismo, firme e coerente, por meio de atos sistemáticos de ajuda e reforço à iniciativa privada, inclusive com objetivos político-econômicos predeterminados<sup>83</sup>.

Assim, o tratamento constitucional destinado à política pública de garantia do preço mínimo merece análise detida, especialmente para se verificar sua influência sobre a vida das pessoas que sofrem reflexo da consolidação fática dessa política e pela delimitação expressa ao exercício do regramento infraconstitucional sobre essa matéria.

Dessa forma, o modelo constitucional que aprovou a ideia de intervenção estatal para fixar preços mínimos aos produtos agrícolas, compatíveis com o custo de produção, representa um dirigismo estatal de certas condutas e atividades, a permitir que as normas de conduta vigentes auferam ao ente público a possibilidade de regular, fiscalizar e dirigir essas condutas e atividades, sem implicar em prejuízo às regras de mercado.

É preciso, porém, ter a noção de que a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola, para além de um instrumento de intervenção econômica do Estado no mercado, é um modelo de garantia de renda mínima ao produtor rural, o que denota sua ligação com a dignidade da pessoa humana, nos termos em que essa dignidade é proposta por Ingo Wolfgang Sarlet:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 273, p. 237-267, 2016, p. 242.

<sup>83</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 69.

<sup>84</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

A política de garantia do preço mínimo como um instrumento para garantia de renda mínima ao produtor rural permite a ligação do tema com outros aspectos decorrentes de sua constitucionalização, especialmente a dignidade humana. Segundo Carlos José Caetano Bacha, a “PGPM é um mecanismo específico de política de rendas para a agropecuária, que procura minimizar as flutuações de preços recebidos pelos produtores rurais”<sup>85</sup>.

Além da vinculação com a dignidade humana, é possível relacionar a constitucionalização da política pública de garantia do preço mínimo a uma interferência positiva nas relações sociais e intersubjetivas, pois estabelece um mínimo necessário de diretriz e segurança jurídica para essa política pública, evitando sua sujeição ao mero interesse momentâneo de agentes públicos de diferentes pensamentos, conforme sublinha Marco Aurélio Mendes de Faria:

O regime democrático pressupõe segurança jurídica, e esta não se coaduna com o afastamento de ato jurídico perfeito e acabado mediante aplicação de lei nova. A paz social embasa-se na confiança mútua e, mais do que isso – em proveito de todos, em prol do bem comum – no respeito a direitos e obrigações estabelecidos, não se mostrando consentâneo como vida gregária, com o convívio civilizado, ignorar-se o pacto social, a única possibilidade de entendimento. Tampouco condiz com a democracia a modificação das regras norteadoras das relações jurídicas pelo enviesado ardil de empolgar-se lei, conferindo-lhe eficácia capaz de suplantar garantias constitucionais, isso a partir de simples interpretação. Em assim não sendo, ter-se-ia o caos, a babel, a unilateralidade das definições, em nada incluindo os compromissos assumidos, como se a lei vigente fosse a da selva, e não a de um mundo desenvolvido<sup>86</sup>.

A garantia de preço mínimo, conforme se verifica pelos debates constituintes, é um instrumento utilizado pelo Estado para promover o bem-estar da população, pois os riscos inerentes à atividade primária lhe exigem um dirigismo preservacionista do setor agrícola sob pena de o Estado não realizar sua parte para que o exercício da propriedade cumpra com sua função social.

Vencida a etapa de análise sobre a constitucionalização da política pública, a pesquisa aborda, por necessário lógico, o tratamento jurídico infraconstitucional, para analisar se os instrumentos para o fomento e a manutenção da política pública estão em conformidade com a previsão constitucional, pois trata-se de aspecto essencial para a implementação dessa política agrícola e a atuação dos órgãos públicos.

Isso demonstra a necessidade de se analisar e compreender o tratamento outorgado

<sup>85</sup> BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 101.

<sup>86</sup> FARIAS, Marco Aurélio Mendes de. A segurança jurídica. **Jornal Síntese**, São Paulo, n. 66, p.1, ago. 2002.

pela legislação infraconstitucional à política de garantia de preço mínimo, compatível com o custo de produção.

### 3 A GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Constatado que a política agrícola de garantia do preço mínimo foi alçada a uma condição constitucional, verifica-se se o Estado brasileiro, além das previsões de natureza constitucional, que atuam como diretrizes gerais, cumpriu outra etapa importante para estabelecer essa política pública, que passa pela necessidade de normatização infraconstitucional.

Cristiane Derani, ao estudar a relação entre política pública e norma jurídica, demonstra a interação entre a atividade do Estado e a tomada de decisão para se implementar a política pública, afirma: “a política pública surge a partir de uma construção normativa. Assim, estruturalmente a base da política é o direito”<sup>87</sup>.

Ainda segundo Cristiane Derani, a política pública é construída no interior do Estado em três momentos:

1. Decisão estatal: feita por agentes públicos competentes no interior do Estado com maior ou menor participação social. Seu conteúdo e seus agentes estão circunscritos à atribuição constitucional e normativa de maneira geral.
2. Alteração institucional: no interior da administração, mudança estrutural ou organizacional. Como exemplo de modificação estrutural, tem-se a criação das Agências como consequência da política de desestatização do Estado. Porém, a alteração pode ser menos visível e mesmo se não implicar mudança da estrutura do Estado, mas trazer novos atores privados pelo processo licitatório, atribui novas obrigações a servidores públicos – por exemplo, com a criação de um novo programa de assistência como o “leve leite”. Instituição é compreendida aqui como um espaço de uma ação pública ou reconhecida publicamente pelo direito.
3. Ações públicas propriamente ditas: construção, realização de ações<sup>88</sup>.

A instituição de uma política pública está pautada na decisão estatal, isto é, requer que o Estado, por meio dos seus órgãos legítimos, inclua a política pública em seu ordenamento jurídico, a iniciar pela previsão e outorga de atribuição constitucional sobre a política pública e, ainda, pela sua normatização infraconstitucional.

Bolivar Lamounier explica a estrutura para se formar a política pública, a qual decorre de coalizões de poder. Nessas alianças, estão presentes três elementos básicos: a) as arenas

<sup>87</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 22.

<sup>88</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 22-23.

decisórias; b) o contexto institucional e o c) perfil dos atores relevantes, seus objetivos e recursos de poder<sup>89</sup>.

Quanto às arenas decisórias, o autor identifica diferentes categorias de políticas públicas: distributivas, redistributivas e regulatórias: a) políticas distributivas são de curto prazo e tratam recursos como ilimitados; b) políticas redistributivas impactam a distribuição de renda ou riqueza e c) políticas regulatórias seguem normas gerais e reconhecem recursos limitados.

Quanto ao contexto institucional, o autor refere-se aos alinhamentos e às influências decorrentes da natureza formal do processo decisório, incluindo votação legislativa e negociações burocráticas, destacando a diversidade de objetivos e a intensidade de preferências entre diferentes segmentos do governo, além do grau de organização dos grupos não governamentais, pois a inserção e o reconhecimento desses grupos no sistema político, como partícipes do sistema de decisões, é fator importante na formulação da política pública.

Bolivar Lamounier oferece uma estrutura analítica que destaca a importância das arenas decisórias, do contexto institucional e do perfil dos atores na compreensão do processo de formulação de políticas públicas, enfatizando a complexidade das relações políticas e a influência de diferentes grupos na tomada de decisões governamentais, especialmente no âmbito da política agrícola no Brasil.

É possível traçar uma identificação entre Cristiane Derani e Bolivar Lamounier. Ambos demonstram que a estruturação da política pública parte da organização e da conciliação de interesses entre diversos grupos governamentais e não governamentais, os quais atuam no processo decisório de definição das regras para instituir política pública, cujos embates ocorrem no âmbito político, envolvendo os poderes Executivo e Legislativo, até a construção e a vigência das normas, o que influenciará as fases subsequentes para se implantar a política pública, desde a modificação institucional, até a adoção de ações concretas.

Seguindo o raciocínio proposto por Cristiane Derani, é justamente na concretização da previsão constitucional e regulamentação infraconstitucional que está o fundamento para a afirmação “estruturalmente a base da política é o direito”.

A partir desses elementos identificadores das fases para se construir uma política pública, no capítulo anterior verificou-se o cumprimento da primeira etapa na construção da política agrícola de garantia do preço mínimo, relacionada à tomada de decisão dos agentes estatais, ao incluírem previsões constitucionais para se implantar a política pública de garantia

---

<sup>89</sup> LAMOUNIER, Bolivar. **Determinantes políticos da política agrícola**: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro (Brasil), 1994.



do preço mínimo ao produto agrícola, e retratando o embate dos atores relevantes na Assembleia Nacional Constituinte.

Verifica-se, agora, como a decisão estatal de incluir a política de garantia do preço mínimo no texto constitucional está sendo complementada e disciplinada pelo ordenamento jurídico, uma vez que, a normatização infraconstitucional é imprescindível para detalhar, criar instrumentos, efetivar e mensurar os resultados da política pública, pois refletem a implementação prática da diretriz constitucional, delimitando a estruturação formal e institucional, ambas responsáveis por organizar, implantar e avaliar a política pública.

Para melhor compreensão do tema, o estudo das normas infraconstitucionais que tratam da política de garantia do preço mínimo para o produto agrícola, será dividido em três momentos, com base nas normas vigentes antes da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), o período posterior à vigência dessa lei, e o período posterior à promulgação da CF/1988.

A adoção do recorte temporal para a análise, com base no Estatuto da Terra e na CF/1988 ocorre, primeiramente, em virtude de que, quando essa lei entrou em vigor, ela revogou as normas anteriores e inaugurou a necessidade de novas normas regulamentadoras das matérias tratadas pelo Estatuto da Terra, dentre as quais a garantia de preço mínimo aos produtos agropecuários<sup>90</sup>. Diante disso, foram editadas outras normas para regulamentar a matéria em substituição as que estavam em vigor.

De outro lado, a CF/1988 inaugura um novo marco jurídico e de organização estatal, por isso, não pode ser ignorada como marco temporal para a outorga e a vigência das normas anteriores à sua promulgação, e para o alinhamento jurídico constitucional das normas editadas após sua promulgação.

Outro aspecto importante para a adoção do Estatuto da Terra como marco divisor do estudo sobre a legislação infraconstitucional, a tratar da política de garantia de preço mínimo, é a necessidade de verificar se, após a promulgação da CF/1988, o Estatuto da Terra e suas normas regulamentadores, no que dizem respeito à garantia de preço mínimo, continuam vigentes e devem ser adotados como parâmetro legal para as decisões do Estado na efetivação dessa política pública.

---

<sup>90</sup> O art. 85 da Lei n. 4.504/1964 traz a previsão expressa sobre a política de garantia dos preços mínimos.

### 3.1 Política de garantia do preço mínimo no período anterior à vigência do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964)

A análise sobre a normatização infraconstitucional da política de garantia de preço mínimo leva à constatação de que, embora essa política tenha sido inserida na Constituição, pela primeira vez, somente em 1988, o tema não era estranho à atuação do Estado brasileiro, pois, diante da oscilação de preços agrícolas, decorrentes de fatores e de crises internas e internacionais, sentia-se a necessidade de se adotar um instrumento para assegurar estabilidade do preço.

André Martins de Almeida, em sua tese para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada, apresenta um dado histórico relevante de que a ideia para garantia de um preço mínimo ao produto agrícola foi implementada em 1906.

Gabriel Almeida Antunes Rossini detalha esse convênio:

Acordo firmado no início de 1906, no último ano do governo Rodrigues Alves (1902-1906), pelos presidentes dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, na cidade de Taubaté (SP), com o objetivo de pôr em prática um plano de valorização do café, garantindo o preço do produto por meio da compra, pelo governo federal, do excedente da produção. Aprovado pelo Congresso, transformou-se no Decreto n. 1.489, de 6 de agosto do mesmo ano<sup>91</sup>.

Segundo André Martins de Almeida, o governo brasileiro adotou esse mecanismo para intervir no preço do café, devido à superabundância do produto; essa preocupação gerou a adoção da garantia de preços mínimos como instrumento para mitigar as crises de preços após 1929:

Posteriormente aos anos 1929, como reflexo da crise mundial, o setor açucareiro também sofreu ameaças, com oscilações de preços, e o Estado também começou a interferir, por políticas de preços para o açúcar. Nessa conjuntura, emergiu a preocupação governamental, no Brasil, do estabelecimento de uma política específica de garantia de preços mínimos que se estendesse a diversos produtos agrícolas. Surge, portanto, através do Decreto-Lei n. 5.212, de 21 de janeiro de 1943, a CFP, instituição responsável pela execução direta de toda a política de preços mínimos até os anos de 1990, quando foi substituída pela CONAB<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> ROSSINI, Gabriel Almeida Antunes. **Convênio de Taubaté**. Disponível em:

<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONV%C3%80NIO%20DE%20TAUBAT%C3%89.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>92</sup> 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. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 28.

Em 1943, foi criada a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), que passou a ser o órgão responsável pela execução da política de garantia de preços mínimos até o final da década de 1980, quando foi substituída pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em 1991<sup>93</sup>.

Criada pelo Decreto-Lei n. 5.212/1943<sup>94</sup>, a CFP era presidida pelo ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, e tinha competência para “traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país, e dar-lhes execução depois de aprovados pelo Governo”. Embora a CFP fosse competente para traçar planos financeiros relativos à produção, e que o seu presidente estivesse autorizado a “realizar operações de crédito que tornarem necessárias ao financiamento da produção”<sup>95</sup>, o decreto que criou essa Comissão não fazia qualquer menção à garantia de preços mínimos ao produto agrícola.

Nesse contexto histórico, foi o Decreto-Lei n. 7.774/1945 (dispunha sobre o financiamento da produção de gêneros de primeira necessidade), em seu art. 1º, que trouxe previsão autorizando o Banco do Brasil a financiar cereais da safra de 1945-1946, com base na fixação de preços mínimos.

A operacionalização do crédito, com base no preço mínimo, abrangia a atuação da Comissão de Financiamento da Produção (arts. 3º e 4º Decreto-Lei n. 7.774/1945), órgão responsável por receber as estimativas da área a ser plantada de cada uma das lavouras abrangidas pelo decreto, as condições da lavoura e a estimativa de produção<sup>96</sup>.

A entrada em vigor do Decreto-Lei n. 7.774/1945 ocorreu em um momento histórico, no qual o Brasil enfrentava mudanças significativas em suas políticas de incentivo à atividade econômica industrial e agrícola, refletindo uma tendência de maior presença do Estado na economia.

---

<sup>93</sup> 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. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 23.

<sup>94</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.212, de 21 de janeiro de 1943**. Cria a comissão de Financiamento da Produção (C.F.P.), e dá outras providências.

<sup>95</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.212, de 21 de janeiro de 1943**. Cria a comissão de Financiamento da Produção (C.F.P.), e dá outras providências.

<sup>96</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 7.774/1945. “Art. 3º. Os Serviços de Fomento da Produção Vegetal, dos Estados, através dos respectivos governos, ou do Ministério da Agricultura a que estiverem subordinados, ficam obrigados a remeter à Comissão de Financiamento da Produção, para seu exame e aprovação, as estimativas da área a semear de cada uma das lavouras mencionadas no presente Decreto-lei, com os esclarecimentos indispensáveis às operações de financiamento, observados os seguintes prazos: Art. 4º. Os Serviços mencionados no artigo anterior ficam também obrigados a remeter, mensalmente, à Comissão de Financiamento da Produção, a partir de 31 de agosto de 1945 os da zona Sul, e de 31 de Janeiro de 1946 os da zona Norte, as seguintes informações: a) área realmente preparada e semeada; b) condições das lavouras; c) estimativas da produção provável.

Esse contexto histórico é explicado por Reginaldo Souza Santos<sup>97</sup> quando o autor descreve, inicialmente, que as políticas de apoio ao setor agrícola estavam voltadas, sobretudo, aos produtos de exportação – café, café, cacau e cana-de-açúcar – pois visavam atender às demandas do mercado internacional, mas que, após 1930, teve início uma transição que objetivava modernizar o setor agrícola em virtude de mudanças estruturais na economia e na sociedade.

Ainda segundo Reginaldo Souza Santos, nesse período, o Estado “passa adotar políticas de planificação, mais ampla e prospectiva”<sup>98</sup>. Significa dizer que, a atuação estatal passou de um papel mais limitado a um papel mais ativo e intervencionista na atividade econômica, inclusive com a criação de órgãos específicos com o objetivo de implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social do país, incluindo o setor agrícola.

Em resumo, as principais mudanças na política agrícola do Brasil após 1930 incluíram uma transição de foco para modernizar o setor agrícola, impulsionada por mudanças estruturais na economia e na sociedade brasileira, prevendo uma maior presença do Estado na regulação do setor agrícola.

Diante disso, nota-se que o art. 1º do Decreto-Lei n. 7.774/1945 fazia referência aos preços mínimos ao produto agrícola como parâmetro para se criar uma carteira de crédito, autorizando o Banco do Brasil a financiar, pela sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, cereais da safra de 1945-1946 com base em preços mínimos, os quais foram instituídos no próprio decreto, para produtos específicos – arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol<sup>99</sup>.

A criação da CFP e a instituição do mecanismo de financiamento de cereais com base em preços mínimos não significou a efetivação dessa política pública. Embora houvesse previsão normativa, André Martins de Almeida relata não ter havido nenhuma operação de compra ou financiamento dos produtos com base nesses instrumentos:

Contudo, nenhuma operação de compra e ou financiamento dos produtos referidos foi executada até o Decreto-Lei n. 1.506, de 19 de dezembro de 1951. Somente a partir desse decreto, a operacionalização dos níveis de preços mínimos propriamente, fixados anualmente, concretizou a execução da política de garantia de preços mínimos

<sup>97</sup> SANTOS, Reginaldo Souza. Estado e política agrícola no Brasil. **Rev. Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/26746/1/Estado%20e%20Politica%20Agricola%20No%20Brasil.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024, p. 34.

<sup>98</sup> SANTOS, Reginaldo Souza. Estado e política agrícola no Brasil. **Rev. Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/26746/1/Estado%20e%20Politica%20Agricola%20No%20Brasil.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024, p. 33.

<sup>99</sup> Os preços mínimos adotados como base para o financiamento dos cereais constam do art. 1º do Decreto-Lei n. 7.774/1945, mas foram instituídos por norma específica, que fixou o preço mínimo para cada um dos cereais, conforme art. 1º.

no Brasil. A CFP passou a assegurar preços mínimos, de preferência, diretamente aos produtores e suas cooperativas, através da aquisição do produto pelo preço mínimo estabelecido e do financiamento de 80% desse preço para comercialização.<sup>100</sup>

O Decreto-Lei n. 1.506/1951, mencionado por André Martins de Almeida, quando comparado com as normas anteriores, trouxe previsão bem mais específica sobre a garantia de preço mínimo ao produto agrícola, pois não mencionava genericamente sobre a simples possibilidade de financiamento da produção com base em preço mínimo (conforme previsto no art. 1º do Decreto-Lei n. 7.774/1945), ao contrário, trouxe o detalhamento de uma política que visava assegurar preço mínimo diretamente ao produtor ou suas cooperativas, por meio de duas possibilidades<sup>101</sup>: a) aquisição do produto pelo preço estabelecido na forma do 4º desta lei; b) financiamento de 80% desse preço.

Essa norma também se refere expressamente ao cumprimento de um importante objetivo para a política de preço mínimo, ao prever que os preços básicos mínimos seriam fixados anualmente tendo em vista os dados relativos

a custo de produção, os dados estatísticos relativos a preços verificados nos mercados, ágios e deságios e demais elementos que possam esclarecer o assunto de maneira a proporcionar à lavoura, preços realmente acauteladores do seu pleno desenvolvimento e guardem relação conveniente com os dos demais produtos<sup>102</sup>.

O Decreto-Lei n. 1.506/1951 antevia aspectos importantes da política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola, os quais viriam a ser incluídos posteriormente no texto constitucional pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, sobretudo no que diz respeito à preocupação de que o preço mínimo fosse fixado considerando, dentre outros aspectos, o custo de produção, e de exercer uma função acauteladora em relação ao pleno desenvolvimento da atividade agrícola.

---

<sup>100</sup> 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. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 29.

<sup>101</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 1.506/1951. “Art. 1º O Poder Executivo assegura, pelo Ministério da Fazenda, através da Comissão de Financiamento da Produção, preços mínimos aos cereais e outros gêneros de produção nacional, de preferência diretamente aos produtores ou suas cooperativas, mediante as seguintes modalidades: a) aquisição do produto pelo preço estabelecido na forma do 4º desta lei; b) financiamento de oitenta por cento desse preço”.

<sup>102</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 1.506/1951. “Art. 3º Os preços básicos mínimos serão fixados anualmente, em Decreto a ser baixado pelo Poder Executivo, referendado pelo Ministro da fazenda, tendo em vista a finalidade desta lei, os dados relativos a custo de produção, os dados estatísticos relativos a preços verificados nos mercados, ágios e deságios e demais elementos que possam esclarecer o assunto de maneira a proporcionar à lavoura, preços realmente acauteladores do seu pleno desenvolvimento e guardem relação conveniente com os dos demais produtos”.

Essa garantia de preços básicos mínimos abrangeriam produtos como feijão, arroz, milho, amendoim, trigo em grão, soja, girassol e farinha de mandioca, fécula e tapioca, erva mate cancheada e beneficiada, e poderia “ser estendida, ouvida a Comissão de Financiamento da Produção e mediante Decreto do Poder Executivo, a outros produtos de natureza vegetal, desde que seja de manifesto interesse para a economia nacional” (art. 1º, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 1.506/1951), demonstrando estar presente a noção sobre a relevância dessa política pública para o desenvolvimento econômico do país.

Um aspecto a ser considerado na inclusão do Decreto-Lei n. 1.506/1951 no ordenamento jurídico brasileiro é o de que não existia, durante a sua vigência, previsão constitucional que refletisse o seu conteúdo normativo, posto que a inclusão de uma previsão constitucional voltada para a política pública de garantia do preço mínimo ocorreu, originariamente, na CF/1988.

A ausência de previsão constitucional sobre esse tema, durante a vigência do Decreto-Lei n. 1.506/1951 e, ainda, durante a vigência das normas que viriam a substituí-lo, por abrogação ou derrogação, embora não impedisse que o Estado brasileiro elaborasse mecanismos para implementar essa política de garantia de preços mínimos, não imputava a essas normas o mesmo grau de relevância jurídica o qual elas apresentam hoje. Isto porque, embora não estivessem em confronto com o texto constitucional, também não encontravam ressonância em uma norma constitucional expressa, o que lhes sujeitavam às instabilidades das mudanças nas diretrizes dos governos e eram entendidas como um mero instrumento de respostas às crises circunstanciais do setor agrícola.

Carlos José Caetano Bacha ratifica essa percepção quando comenta a origem da política de garantia de preço mínimo, e afirma: “até a primeira metade da década de 1960, a PGPM foi pouco efetiva, tornando-se mais atuante a partir de 1966”<sup>103</sup>.

A inefetividade na política de garantia de preços mínimos nesse período também é atestada por André Martins de Almeida, que aponta a ausência de coerência e eficácia nos objetivos da política, e afirma como causas para essa constatação o direcionamento dos recursos para poucas culturas, por exemplo, o algodão em pluma, que consumia até 90% dos recursos da política pública e a baixa importância nos gastos das aquisições governamentais, com a destinação de poucos recursos para a aquisição de produtos<sup>104</sup>, o que prejudicava a política de garantia de preço mínimo, dificultando cumprir com sua função.

---

<sup>103</sup> BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 102.

<sup>104</sup> 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

Outra situação relatada por André Martins de Almeida é o fato de que o preço mínimo era fixado, em sua maioria, abaixo do preço de mercado e anunciado após o plantio: “o preço mínimo pouco colaborava para a redução de incertezas de preços nos processos de formação de expectativa e de tomada de decisões pelos produtores rurais”<sup>105</sup>.

A afirmação de que um dos problemas históricos em relação à política de garantia do preço mínimo é a sua fixação abaixo do preço de mercado remete à relevância de um dos objetivos desta pesquisa, ou seja, a análise da efetividade da política de garantia de preço mínimo, após a sua constitucionalização, não apenas quanto ao seu balizamento com o preço de mercado, mas verificando o respeito à previsão constitucional de que o preço mínimo deve ser fixado em valor suficiente para cobrir os custos de produção.

Ainda na esteira da regulamentação infraconstitucional, o programa de garantia de preço sofreu impacto com a entrada em vigor da Lei Delegada n. 2/1962, que promoveu alterações no Decreto-lei n. 1.506/1951, trazendo maior clareza sobre a atuação do Estado na garantia do preço mínimo.

A Lei Delegada n. 2, por sua vez, evidencia que, dentre os entes federados, o responsável pela garantia de preços mínimos dos produtos agrícolas seria a União, trazendo mais precisão à matéria quando comparada com o Decreto-Lei n. 1.506/1951, que se referia, genericamente, ao Poder Executivo, embora deixasse implícita a competência da União por indicar o Ministério da Fazenda e a Comissão de Financiamento da Produção como órgãos executores da política de garantia dos preços mínimos.

Outra modificação significativa foi a determinação expressa de que a garantia dos preços mínimos era “estabelecida, exclusivamente, em favor dos produtores ou de suas cooperativas” (art. 2º da Lei Delegada n. 2/1962), direcionando a política pública diretamente aos produtores rurais, enquanto a norma anterior afirmava que a garantia seria direcionada, preferencialmente, aos produtores rurais ou suas cooperativas (art. 1º do Decreto-Lei n. 1.506/1951).

Outra previsão importante apresentada como uma inovação pela Lei Delegada n. 2/1962 foi a inclusão expressa de que “quando ocorrer alteração nos custos, os preços fixados poderão sofrer majoração, até o início da colheita ou safra, com prévia e ampla divulgação” (art. 4º, § 2º, da Lei Delegada n. 2/1962), pois essa previsão estabelece uma vinculação direta entre o

---

institucional e novos instrumentos. 2014. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 30; 32.

<sup>105</sup> 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. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014, p. 31.

preço mínimo e o custo do produto e prevê, pela primeira vez, ainda que de maneira não cogente, a possibilidade de majoração dos preços mínimos fixados em virtude da alteração nos custos.

Comparando esse dispositivo com as previsões normativas anteriores, embora o Decreto-Lei n. 1.506/1951 previsse que os preços básicos mínimos seriam fixados anualmente considerando, dentre outros fatores, os dados relativos ao custo de produção (art. 3º do Decreto-Lei n. 1.506/1951), não existia qualquer previsão autorizando modificar o preço mínimo fixado em virtude da mudança do custo de produção.

Percebe-se, portanto, que a Lei Delegada n. 2/1962, no que diz respeito à aproximação entre a política de garantia de preço mínimo com o objetivo de assegurar renda ao produtor, apresenta um mecanismo que facilita cumprir esse objetivo, na medida em que o custo poderia ser considerado fator preponderante para se modificar o preço mínimo já fixado e não apenas como mais um dado para formar o preço de garantia.

A forma pela qual foi estabelecida a possibilidade de se majorar o preço mínimo, em virtude de alteração do custo, ainda que prevista como possibilidade, aproxima o conteúdo normativo da Lei Delegada n. 2/1962 do tratamento que seria dado ao tema pelas legislações futuras. A CF/1988, por exemplo, prevê que o preço mínimo do produto agrícola deve ser fixado de maneira compatível com os custos de produção.

No que diz respeito à operacionalização da política de garantia de preço mínimo, a Lei Delegada n. 2/1962 transformou a Comissão de Financiamento da Produção em uma autarquia federal, vinculada à Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), cujo presidente seria o mesmo da Comissão de Financiamento da Produção. Em sua direção, havia a participação de representantes indicados pelo Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e do Comércio, Superintendência da Moeda e do Crédito, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e do Banco do Brasil (art. 8º da Lei Delegada n. 2/1962). No ano seguinte, foi aprovado o Decreto-Lei n. 51.673/1963, que instituiu o regulamento para a atuação da Comissão de Financiamento da Produção.

Dessa maneira, no período analisado, algumas normas trataram da política de garantia de preço mínimo: a) Convênio de Taubaté de 1906; b) Decreto-Lei n. 7.774/1945; c) Decreto-Lei n. 1.506/1951; e d) Lei Delegada n. 2/1962. Cada uma delas continha especificidades, mas nenhuma tratava da política de garantia do preço mínimo com as particularidades que seriam incluídas pelas normas que as sucederam.



### 3.2 A política de garantia do preço mínimo no período posterior à vigência do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) e ainda anterior à promulgação da CF/1988

Outros marcos importantes na instituição e na regulamentação da política de garantia de preço mínimo, no seu período anterior à inclusão da matéria na CF/1988, são a Lei n. 4.504/1964 (Estatuto de Terra) e o Decreto-Lei n. 79/1966, normas que aprofundaram o tratamento da política de preço mínimo, aperfeiçoando a legislação anterior.

Nesta seção, aborda-se cada uma dessas normas, inicialmente, buscando uma compreensão individualizada e, posteriormente, comparando-as para revelar os pontos comuns e divergentes de norma sobre a outra, no que diz respeito à política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola.

A Lei n. 4.504/1964 decorreu da Emenda Constitucional n. 10/1964, que alterou a redação dos arts. 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal em vigor. Essa Emenda trouxe para o texto constitucional, dentre outras previsões, uma alteração na competência legislativa da União<sup>106</sup>, onde já estava estipulada a necessidade de sustentabilidade do setor agrícola.

Por meio dessa Emenda Constitucional, foi estabelecido no art. 5º, IV, “a)”, que a competência para legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário seria da União<sup>107</sup>.

Dessa forma, a União passou a ter competência expressa para legislar sobre direito agrário, o que não estava previsto. Após a inclusão dessa previsão constitucional, foi publicada a Lei n. 4.504/1964, um marco histórico relevante na autonomia legislativa do direito agrário brasileiro, e que contém previsões e definições sobre diversos pontos relevantes ao desenvolvimento da atividade agrícola e à organização agrária.

Ao encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei que deu origem à Lei n. 4.504/1964, o então presidente Marechal Castello Branco, o fez acompanhar da Mensagem n. 3/1964, na qual expunha os motivos pelos quais a lei deveria ser aprovada. Seu texto estava estruturado em cinco pontos e abrangia, sobretudo, algumas questões: problema político e

<sup>106</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional n. 10, de 1964**. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-10-9-novembro-1964-364969-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 nov. 2023.

<sup>107</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 nov. 2023.

social, fundamentos econômicos, solução democrática, reforma agrária e desenvolvimento rural e o órgão executor<sup>108</sup>.

No que diz respeito ao tema desta tese, o Presidente destacou que a propositura do projeto buscava solucionar o problema agrário brasileiro, ressaltando nos fundamentos econômicos que a necessidade dessa lei decorria da verificação sobre o aumento da demanda por alimentos e, em contrapartida, do mau aproveitamento das áreas produtivas, formando um vazio socioeconômico: “não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é consequência inevitável”.

Impossível é dissociar-se o baixo nível da produtividade agrícola do País do sistema de propriedade, posse e uso da terra. As relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é consequência inevitável. A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. Ao invés de buscar os frutos da terra, o proprietário rural não raro contenta-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas à valorização fundiária, como decorrência do progresso geral do País, pela abertura de novas vias de comunicação, pela criação de novas localidades, vilas ou cidades, pela difusão dos vários meios de progresso como eletrificação, os grandes açudes e barragens, nas obras públicas em geral ou o influxo indireto de outras atividades. Mantendo a terra inativa ou mal-aproveitada, o proprietário absentista ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores de terra ao meio que necessitam para viver e produzir<sup>109</sup>.

A mensagem justificadora do Projeto de Lei evidencia que a ausência de lucratividade pelo produtor rural leva a uma “reduzida ou inexistente produtividade”, pois a exploração da valorização imobiliária se apresentaria mais vantajosa que a dedicação à produção agrícola.

Dessa forma, a renda auferida pelo produtor rural mereceu destaque no Estatuto da Terra, inclusive por meio da previsão da garantia do preço mínimo ao produto agrícola. Seguindo essa linha, o Estatuto da Terra estabeleceu o conceito de política agrícola (art. 1º, § 2º), incluindo evidente preocupação quanto aos aspectos econômicos e de rentabilidade da atividade agrícola:

<sup>108</sup> BRASIL. Mensagem n. 33, de 26 de outubro de 1964 (CN). Encaminha ao Congresso Nacional o projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra. In: PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Brasília, DF: MDA, 2007. Disponível em: [https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod\\_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf](https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf). Acesso em: 29 nov. 2023.

<sup>109</sup> BRASIL. Mensagem n. 33, de 26 de outubro de 1964 (CN). Encaminha ao Congresso Nacional o projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra. In: PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Brasília, DF: MDA, 2007. Disponível em: [https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod\\_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf](https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf). Acesso em: 29 nov. 2023.

Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las como o processo de industrialização do país<sup>110</sup>.

Além de conceituar a política agrícola, a Lei n. 4.504/1964 já apresentava normas de caráter geral, que incluem os princípios norteadores da política de estímulo e proteção à atividade rural e o dever do Estado em criar condições para se cumprir a função social da propriedade.

No contexto da Lei n. 4.504/1964, foram fixadas diretrizes para a política agrícola visando ao desenvolvimento rural, com base nos pressupostos da assistência social, no estímulo à produção para gerar o abastecimento interno e nos excedentes exportáveis. Como instrumentos para efetivar essas diretrizes, têm-se:

I – assistência técnica; II – produção e distribuição de sementes e mudas; III – criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; IV – mecanização agrícola; V – cooperativismo; VI – assistência financeira e creditícia; VII – assistência à comercialização; VIII – industrialização e beneficiamento dos produtos; IX – eletrificação rural e obras de infra-estrutura; X – seguro agrícola; XI – educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; XII – garantia de preços mínimos à produção agrícola (art. 73 da Lei n. 4.504/1964).

O Estatuto da Terra trata de maneira conjunta os temas ligados ao desenvolvimento da atividade agrícola e questões voltadas à regulamentação da regularidade fundiária do país. Nela está prevista, expressamente, a necessidade de se cumprir a função social e zelar pela sustentabilidade da atividade agrícola.

Nesse contexto, o Estatuto da Terra estabeleceu, inclusive, que é dever do poder público “zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo” (art. 2º, § 2º, da Lei n. 4.504/1964).

A Lei n. 4.504/1964, antevendo a necessidade de se explorar a atividade agrícola de maneira sustentável, já continha disposição sobre a função social da propriedade. Seu art. 2º, § 1º, trazia os requisitos a serem cumpridos, sem se limitar à exigência de uma produtividade mínima, mas, requerendo também, verificar fatores de ordem social.

---

<sup>110</sup> BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 29 nov. 2023.

O art. 2º, § 1º, da Lei n. 4.504/1964, prevê que o exercício do direito de propriedade somente desempenha a função social quando, simultaneamente, atender aos seguintes aspectos:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Assim, o Estatuto da Terra dispôs sobre temas relevantes nos anseios da sociedade brasileira, inclusive incorporados, posteriormente, por outras normas, especialmente a CF/1988.

Destaca-se que, a simples previsão de temas como bem-estar dos proprietários e trabalhadores, conservação dos recursos naturais e manutenção de níveis de produtividade no Estatuto da Terra não significava, efetivamente, a implantação desses elementos no desenvolvimento da atividade agropecuária, pois a vigência da lei não era suficiente para assegurar sua efetividade.

A existência de uma lei vigente não é a garantia de sua eficácia, especialmente quando se trata de previsão legislativa envolvendo tema que exige a apreensão do conteúdo normativo pelo cidadão e que está envolvido no âmbito de uma política pública, pois depende, primeiramente, da aplicação da norma, e, por consequência, da adoção de ações concretas do Estado para se implementar o conteúdo normativo.

É nesse contexto que o estudo de Bolivar Lamounier sobre os determinantes políticos da política agrícola, associado ao proposto por Cristiane Dirani, quando analisa a função política do Estado e suas transformações para atuar com base nas políticas públicas, demonstram a necessidade de se cumprir etapas para a implementação de uma política pública.

Cristiane Derani é enfática ao destacar entre essas etapas, não apenas a força normativa decorrente da norma, mas, também, dos debates políticos entre grupos governamentais e não governamentais, de diferentes matrizes, pois isso é o que lhe outorga legitimidade democrática a uma política pública:

Atuações mais profundas foram reclamadas desta organização, que passaram a ocorrer mediante determinações legais. Afinal, a característica fundamental do Estado Moderno é o exercício do poder por previsão legal. A construção da legalidade e a centralização da força fazem parte desta entidade que busca por seus atos, constantemente, a legitimidade. A justificativa do mando estatal não se foca na força ou em algum outro tipo de discriminação natural ou social. E a sociedade, pela

participação política, que define e justifica o mando do Estado. Assim, conjuntamente, legitimidade e legalidade se constroem e se estabelecem no espaço público<sup>111</sup>.

No que diz respeito ao objeto específico desta pesquisa, a Lei n. 4.504/1964, anterior à promulgação da CF/1988, previa em seu art. 73, XII, como um dos instrumentos para o desenvolvimento rural, a garantia de preços mínimos à produção agrícola, inclusive com especificação expressa no art. 85, § 1º, das diretrizes para a fixação do preço mínimo.

No que diz respeito a essas diretrizes, o Estatuto da Terra foi expresso em determinar o uso do custo efetivo da produção, acrescido de outros fatores, como parâmetro para o preço mínimo, prevendo, ainda uma lucratividade não inferior a 30% (art. 85, § 1º, da Lei n. 4.504/1964).

Houve, portanto, uma previsão expressa da Lei n. 4.504/1964, estabelecendo um parâmetro a ser seguido pelo Estado para se implementar a política de garantia do preço mínimo.

Embora o Estatuto da Terra tenha apresentado normas expressas para regulamentar questões importantes, por exemplo, a política de garantia de preço mínimo, a entrada em vigor dessa lei não significou a implementação de solução para os problemas sociais, políticos e econômicos enfrentados pelo produtor rural<sup>112</sup>.

O problema é enfrentado por Carmem Lúcia Gomes De Salis, ao afirmar que, o Estatuto da Terra foi resultado de grande embate político no país, gerando controvérsia e desconfiança quanto aos seus reais propósitos. Chegou-se a atribuir ao presidente Castello Branco a pecha de “traidor da vontade popular”, pois um dos motivos, segundo seus interlocutores, de apoio da população à ‘Revolução de Março’ teria sido o malfadado plano de reforma agrária do governo anterior”, já que o foco da norma não estaria no estabelecimento de política pública para incentivar aqueles que já estavam produzindo, mas a implantação da reforma agrária<sup>113</sup>.

Carmem Lúcia Gomes De Salis acrescenta:

---

<sup>111</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 19.

<sup>112</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Antíteses**, [s. l.], v. 7, n. 13, p. 493-516, 2014. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=116346588&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>113</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Antíteses**, [s. l.], v. 7, n. 13, p. 493-516, 2014. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=116346588&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 02 jun. 2024.

o Estatuto da Terra encerrava uma etapa e ao mesmo tempo reabria outra. Sua promulgação encerrava as reivindicações em prol de uma lei que regulamentasse um sistema de medidas capaz de transformar a estrutura agrária brasileira. Por outro lado, as consequências de sua malfadada aplicação, ou não aplicação, alavancou o ressurgimento das reivindicações em torno da reforma agrária, com vistas à aplicação do Estatuto da Terra<sup>114</sup>.

Mesmo diante de questionamentos, essa lei permitiu estruturar fundamentos jurídicos que irradiaram consequências em diversos aspectos da regulamentação e no exercício da atividade agrária no país. É o que ocorre, por exemplo, na definição da política agrícola e na previsão da garantia de preço mínimo ao produtor rural, porém, a ausência de aplicação de todos os seus instrumentos de política agrícola e de reforma agrária continuaram gerando reivindicações.

Moacir Palmeira e Sérgio Leite<sup>115</sup> argumentam que, ao se estudar o Estatuto da Terra, uma das principais questões a se atentar é o fato de que passou a existir uma legislação agrária no país que regulamentava novas categorias e novas políticas fundiárias a partir dos conflitos já existentes no meio rural. Atores sociais presentes no campo, então, reorganizaram suas ações e seus discursos, criando novas identidades por meio da mediação com os instrumentos legais que passaram a vigorar.

Logo, a segurança, a igualdade e a dignidade da pessoa humana, sustentáculos do Estado Democrático de Direito, no que diz respeito à função social da propriedade rural, desde a edição do Estatuto da Terra, passaram a decorrer de expressa previsão legal, indicando a necessidade de se implementar uma política agrícola na qual o produtor rural possa usufruir dos resultados de seu trabalho, proporcionando a si, seus familiares e demais dependentes dignidade de vida, mas, também, que a atividade agrícola seja exercida por meio de uma exploração agrícola sustentável.

Simultaneamente à entrada em vigor do Estatuto da Terra, foi publicada a Lei n. 4.595/1964, que trata da política e das instituições monetárias, bancárias e creditícias, estabelecendo que o sistema Financeiro Nacional é formado pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S. A., Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas (art. 1º da Lei n. 4.595/1964).

---

<sup>114</sup> SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Antíteses**, [s. l.], v. 7, n. 13, p. 493-516, 2014. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=116346588&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>115</sup> PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sergio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas; reflexões sobre a questão agrária. **Debates CPDA**, Rio de Janeiro, n. 1, setembro de 1997.

Dentre essas instituições, a lei indica que compete precipuamente ao Banco do Brasil S.A., sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional, executar a política de preços mínimos dos produtos agropastoris (art. 19, I, “a”, da Lei n. 4.595/1964).

A demonstrar a volatilidade no tratamento da política agrícola e, mais especificamente, da política de garantia do preço mínimo, pouco tempo após a entrada em vigor do Estatuto da Terra (1964), foi editado o Decreto-lei n. 79/1966, que buscou consolidar as diretrizes apresentadas pela legislação que tratava da garantia de preço mínimo ao produto agrícola, mas, também, apresentou modificações quanto essa política.

Diante da vigência do Decreto-Lei n. 79/1966, a execução da política de garantia de preços mínimos, desde a sua fixação, incluindo a execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários, começaram a seguir as regras instituídas nesse Decreto-Lei, que prevê: “A União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, que forem fixados de acordo com este Decreto-lei” (Art. 1º do Decreto-Lei n. 79/1966).

O Decreto-Lei n. 79/1966, que entrou em vigor após o Estatuto da Terra, previu que suas disposições revogariam as disposições legais contrárias aos dispositivos constantes do Decreto-Lei. No que diz respeito à garantia de preço mínimo ao produto agrícola, mesmo mantendo esse instrumento de apoio ao produtor rural, previu expressamente regras para se fixar preços mínimos e executar operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários.

Logo, se por um lado houve a manutenção da política pública de garantia de preço mínimo por força normativa, por outro, foi implementada modificação quanto ao parâmetro para se fixar o preço mínimo.

A forma pela qual foi tratada a fixação do preço mínimo pelo Decreto-Lei não correspondia ao previsto no art. 85, § 1º, do Estatuto da Terra, cuja disposição normativa regia expressamente: “para fixação do preço mínimo se tomará por base o custo efetivo da produção, acrescido das despesas de transporte para o mercado mais próximo e da margem de lucro do produtor, que não poderá ser inferior a trinta por cento”.

A previsão normativa da redação original do Decreto-Lei n. 79, quanto ao parâmetro utilizado para se fixar o preço mínimo previa: “os preços básicos serão fixados por Decreto do Poder Executivo, levando em conta os diversos fatores que influam nas cotações dos mercados, interno e externo, os custos de transporte até os centros de consumo e portes de escoamento” (art. 5º do Decreto-Lei n. 79/1966).

Percebe-se não estar presente a previsão de que o preço mínimo deve ser fixado com base no “custo efetivo da produção”, mas sim, de forma abrangente, com base em “diversos fatores”, os quais não constam na norma.

Essa modificação remete ao objetivo deste estudo, uma vez que, conforme constatado pelas diferentes normas editadas ao longo do tempo, tratando da instituição e/ou regulamentação da política de garantia do preço mínimo, a fixação do preço mínimo, considerando o custo de produção, permeia a normatização desse instrumento de política agrícola.

Porém, ora o preço mínimo adota como parâmetro o custo de produção de maneira expressa, ora o custo de produção é elencado como mais um elemento dentre outros especificados na norma, e ora não é utilizado como parâmetro para se fixar o preço mínimo.

Nesse contexto, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n. 79/1966, o qual não elencava o custo de produção como um fator direto na fixação do preço mínimo, contrariando o previsto no Estatuto da Terra, houve um vácuo legislativo sobre o tema, pois, ao mesmo tempo que o Decreto-Lei n. 79/1966 versava sobre a política de preço mínimo, não trazia o custo efetivo de produção como parâmetro. A situação só foi aclarada com a Lei n. 11.775/2008, por meio da qual foi restabelecido, expressamente, que os preços mínimos básicos serão definidos considerando, dentre outros, os custos de produção.

Importa relatar que, o Decreto-Lei n. 79/1966 é uma norma longa, e não foi objeto de ab-rogação, sofrendo alterações pontuais em sua redação, inclusive pela Lei n. 11.775/2008<sup>116</sup>.

Para atestar a vigência e a aplicabilidade do Decreto-Lei n. 79/1966, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao divulgar o preço mínimo do produto agrícola em cada safra, o faz por meio de Portaria que menciona a aplicabilidade do Decreto-Lei. Serve como exemplo a Portaria MAPA n. 452/2022<sup>117</sup>, a qual, na divulgação dos preços mínimos para

---

<sup>116</sup> A ausência de ab-rogação, pode ser verificada pela compatibilização do Decreto-Lei n. 79 com as normas que o seguiram, especialmente a Lei n. 11.775/2008 e consignado no site da Câmara dos Deputados, que indica não constar revogação expressa para essa norma: BRASIL. **Decreto-Lei n. 79, de 19 de dezembro de 1966**. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-79-19-dezembro-1966-376012-norma-pe.html>. Acesso em: 30 nov. 2023.

<sup>117</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria MAPA n. 452, de 04 de julho de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, p. 5, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-452-de-4-de-julho-de-2022-413234156>. Acesso em: 30 nov. 2023.



os produtos de verão e regionais da safra 2022/2023, fixados pelo CMN, faz referência expressa ao art. 5º, § 1º, do Decreto-Lei n. 79/1966, alterado pela Lei n. 11.775/2008<sup>118</sup>.

Outra referência que demonstra a plena aplicabilidade e vigência do Decreto-Lei n. 79/1966, como norma que tutela e regula a implantação política de garantia do preço mínimo, está no art. 2º da Lei n. 8.427/1992, cuja redação também foi alterada pela Lei n. 11.775/2008, no ponto em que prevê: “a equalização de preços consistirá em subvenção, independentemente de vinculação a contratos de crédito rural, nas operações amparadas pela política de garantia de preços mínimos, de que trata o Decreto-Lei n. 79/1966” (art. 2º da Lei n. 8.427/1992).

A Lei n. 11.775/2008 teve como objetivo principal instituir medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito e de crédito fundiário. No que se refere ao Decreto-Lei n. 79/1996, as alterações que recaíram sobre a política de garantia do preço mínimo dizem respeito: a) à equalização de preços por meio de subvenção nas operações amparadas pela política de preço mínimo; b) à previsão de que os preços mínimos serão definidos pelo CMN, com base em proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura.

Quanto à garantia de preço mínimo, a lei trouxe modificações:

os preços mínimos definidos pelo CMN serão publicados por meio de portaria do Mapa, com antecedência de no mínimo 60 (sessenta) dias do início das épocas de plantio e de 30 (trinta) dias do início da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões [...] as portarias poderão, também, estabelecer, quanto a determinados produtos, que as garantias previstas neste Decreto-Lei perdurarão por mais de 1 (um) ano ou safra, quando isso interessar à estabilidade da agricultura e à normalidade de abastecimento (Arts. 48 e 54 da Lei n. 11.775/2008).

Porém, a modificação mais relevante para o objetivo desta tese é que a Lei n. 11.775/2008 alterou o art. 5º do Decreto-Lei n. 79/1966. Este último, passou a estabelecer expressamente sobre o custo de produção como elemento que deve integrar o parâmetro para se fixar o preço mínimo:

serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), considerando os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, cuja competência permanece inalterada (art. 5º do Decreto-Lei n. 79/1966).

---

<sup>118</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria MAPA n. 452, de 04 de julho de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, p. 5, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-452-de-4-de-julho-de-2022-413234156>. Acesso em: 30 nov. 2023.

Além da análise das normas acima, sob o aspecto da inclusão do custo de produção como elemento para se fixar o preço mínimo, é relevante nesta pesquisa verificar a existência de previsão assegurando uma lucratividade mínima ao produtor rural.

Esse parâmetro de análise decorre de um fato específico: a Lei n. 4.504/1964, além de mencionar a garantia de preços mínimos à produção agrícola, previa sua fixação com base no custo efetivo da produção, indicando que o preço mínimo deve assegurar uma renda não inferior a 30%.

Conforme o conteúdo das normas referenciadas, afirma-se que o estabelecimento legal de um percentual mínimo de rentabilidade ao produtor rural, por meio da política de garantia do preço mínimo, não existe em nenhuma norma que antecedeu o Estatuto da Terra, nem está presente naquelas que o sucederam.

Sob o aspecto do conflito de leis no tempo, o art. 85, § 1º, do Estatuto da Terra, que fixava uma garantia de renda mínima ao produtor rural (30%), já não encontrava ressonância nas disposições do Decreto-Lei n. 79/1966, e não foi estipulada pela Lei n. 11.775/2008, a qual, ao modificar o mencionado Decreto, limitou-se em restabelecer o vínculo da fixação do preço mínimo com o custo de produção.

A análise da legislação elencada neste capítulo é relevante por trazer uma visão geral sobre a regulação para a política de preços mínimos no setor agrícola, em diferentes contextos sociais e governos, demonstrando as oscilações de critérios seguidas por cada governo para instituir preços mínimos.

Considerando que o tema abordado pela pesquisa versa sobre a garantia de preço mínimo ao produto agrícola, especialmente quanto à sua vinculação com o custo de produção, para facilitar a percepção da maneira pela qual as normas infraconstitucionais abordavam o custo de produção, como fator a ser considerado na fixação do preço mínimo, apresenta-se o quadro abaixo.

Nele, foi inserido um campo sobre a vinculação da política de preço mínimo com o custo de produção. O comentário acerca de cada norma refere-se, de maneira concisa, a verificar a previsão quanto à vinculação do preço mínimo com o custo de produção. Consta, ainda, a aferição objetiva dessa vinculação.

Figura 7 – Quadro descritivo da norma | vinculação da política de preço mínimo com o custo de produção e aferição objetiva

| <b>Norma</b>                     | <b>Vinculação da política de preço mínimo com o custo de produção</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Aferição objetiva</b> |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>Decreto-Lei n. 7.774/1945</b> | Tratava do preço mínimo ao produto agrícola como parâmetro para a criação de uma carteira de crédito, autorizando o Banco do Brasil a financiar, pela sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial. Continha a previsão de preços mínimos fixados no próprio Decreto-Lei, sem qualquer menção do critério utilizado ou de vinculação desse preço com o custo de produção.                                                                                          | não                      |
| <b>Decreto-Lei n. 1.506/1951</b> | Detalhou uma política que visava assegurar preço mínimo diretamente ao produtor ou suas cooperativas, por meio de duas possibilidades: a) aquisição do produto pelo preço estabelecido na forma do art. 4º desta lei; b) financiamento de 80% desse preço. Continha uma previsão ampla para se fixar os “preços básicos mínimos” estabelecendo que, dentre outros fatores, deveriam ser considerados os “dados relativos ao custo de produção”.                     | sim                      |
| <b>Lei Delegada n. 2/1962</b>    | Continha previsão expressa de que quando ocorrer alteração nos custos, os preços fixados poderiam sofrer majoração, até o início da colheita ou safra, com prévia e ampla divulgação.                                                                                                                                                                                                                                                                               | sim                      |
| <b>Lei n. 4.504/1964</b>         | Prevê um dos instrumentos para o desenvolvimento rural, a garantia de preços mínimos à produção agrícola; sua fixação será realizada com base no custo efetivo da produção, acrescido das despesas de transporte para o mercado mais próximo e da margem de lucro do produtor, que não poderá ser inferior a 30%.                                                                                                                                                   | sim                      |
| <b>Lei n. 4.595/1964</b>         | Trata da política e das instituições monetárias, bancárias e creditícias. Estabelece que o Sistema Financeiro Nacional é constituído pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S. A., Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas, limitando em instituir o Banco do Brasil, sob a supervisão do CMN, como executor da política de preços mínimos dos produtos agropastoris. | não                      |
| <b>Decreto-Lei n. 79/1966</b>    | Em sua redação original previa que os preços básicos serão fixados por Decreto do Poder Executivo, considerando os diversos fatores que influenciam nas cotações dos mercados, interno e externo, os custos de transporte até os centros de consumo e os portes de escoamento.                                                                                                                                                                                      | não                      |
| <b>Lei n. 11.775/2008</b>        | Essa lei trata de medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário e promoveu alterações no Decreto-Lei n. 79/1966, o qual passou a prever expressamente que os preços mínimos básicos serão definidos pelo CMN considerando os diversos fatores que influenciam nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção                                                 | sim                      |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

A tabela acima serve como base para a análise seguinte que pretende atestar se os parâmetros infraconstitucionais de vinculação da política de preço mínimo com o custo de produção foram recepcionados pela CF/1988.

### 3.3 Da (in)compatibilidade das normas infraconstitucionais que tratam da política de garantia do preço mínimo com a CF/1988

Algumas matérias previstas na legislação infraconstitucional analisada representavam o legítimo anseio da sociedade pela melhoria no trato das questões agrárias e agrícolas.

Assim, mesmo transcorridos mais de 20 anos entre a entrada em vigor do Estatuto da Terra e do Decreto-Lei n. 79/1966, e a instauração da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, nota-se que a CF/1988 incorporou as principais diretrizes e princípios dessas normas, os quais estavam alinhados com os fundamentos e os objetivos da nova ordem constitucional. Mereceram destaque as matérias relacionadas à reforma agrária, função social da propriedade e inclusão da política agrícola e garantia do preço mínimo como uma política pública de índole constitucional (Lei n. 4.504/1964).

Como exemplo, mencionam-se algumas matérias previstas e recepcionadas pela CF/1988, as quais versam sobre os seguintes temas:

- a) *reforma agrária*: A CF/1988 manteve o tema como um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico, inclusive com a possibilidade de desapropriação de imóveis que não cumpram com a sua função social, conforme os critérios legais;
- b) *função social da propriedade*: Segundo a CF/1988, a propriedade rural deve cumprir com sua função social, inclusive sob o critério abrangente, conforme já previsto pelo Estatuto da Terra (art. 2º, § 1º);
- c) *direitos dos trabalhadores rurais*: Houve reforço e expansão dos direitos dos trabalhadores rurais, assegurando-lhes direitos trabalhistas, previdenciários e sindicais;
- d) *proteção ao pequeno proprietário rural*: A CF/1988 protegeu o pequeno proprietário, nos termos previstos pelo Estatuto da Terra, inclusive com a inclusão de limites à desapropriação;
- e) *proteção ambiental*: os princípios de proteção ao meio ambiente, previstos no Estatuto da Terra, foram incorporados à CF/1988, reforçando que a exploração imobiliária deve ser realizada de maneira sustentável;
- f) *política agrícola*: O tema, já tratado e conceituado pelo Estatuto da Terra, foi incorporado como matéria constitucional; outorgou-se à matéria condição de política pública, inclusive com a descrição de vários instrumentos para sua implementação, dentre os quais, a garantia de preço mínimo ao produto agrícola, compatível com o custo de produção.

Nota-se que, a CF/1988 recepcionou vários institutos da Lei n. 4.504/1964, inclusive incorporando muitos princípios, regras e diretrizes sobre temas sensíveis ao desenvolvimento da atividade rural.

Nesse aspecto, ressalta-se a atualidade da Lei n. 4.504/1964, e sua conformidade com as previsões constitucionais, pois, no julgamento da ADI 3.865, proposta pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), na qual se discutia a constitucionalidade de partes dos arts. 6º e 9º, da Lei n. 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária), sob a alegação de que violariam os arts. 184, 185 e 186 da CF/1988, o STF reafirmou o que já previa o Estatuto da Terra, ou seja, que a função social da propriedade não é cumprida, apenas, por ser produtiva, mas exige-se, também, o respeito aos aspectos da conservação dos recursos naturais, o bem-estar do proprietário e dos trabalhos, por meio de relações racionais e equilibradas<sup>119</sup>.

Destaca-se, nesse contexto, parte do voto do relator da ADI 3865, Min. Edson Fachin, tendo em vista a evidente demonstração da compatibilidade das disposições da Lei n. 4.504/1964 com a discussão envolvendo a ação. Por consequência, em relação a esse ponto, extrai-se a conformação do Estatuto da Terra com a CF/1988:

Não é, portanto, a jurisprudência deste Tribunal que define a constitucionalidade dessas normas. Antes, a plena compatibilidade dos arts. 6º e 9º da Lei 8.629/93 deve-se a duas razões: a primeira é que o próprio texto constitucional exige, de forma inequívoca, o cumprimento da função social da propriedade produtiva como requisito simultâneo para a sua inexpropriabilidade. A segunda é que, ainda que a inequívocidade seja rejeitada, seria preciso reconhecer, ao menos, que o texto constitucional encerra uma plurissignificação. Em virtude dessa pluralidade de sentidos, é consentânea com a Constituição a opção do legislador, entre as possibilidades abertas pelo texto constitucional, por uma interpretação que harmonize as garantias constitucionais da propriedade produtiva com a funcionalização social exigida de todas as propriedades<sup>120</sup>.

Embora a discussão da ADI 3.865 verse sobre a constitucionalidade dos arts. 6º e 9º da Lei n. 8.629/1993, a referência ao texto acima demonstra que o STF ratificou o fundamento para decidir a exigência da presença de requisitos simultâneos que demonstrem o cumprimento da função social da propriedade, revelando a perfeita compatibilidade entre o Estatuto da Terra e o pensamento atual do STF, uma vez que essa exigência já era prevista.

<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, 4 set. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360988341&ext=.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023.

<sup>120</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, 4 set. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360988341&ext=.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023, p. 4.

No atual estágio do tratamento legislativo, isto é, destinado tratamento constitucional à política agrícola, e existindo previsão constitucional expressa sobre a política de garantia do preço mínimo ao produto rural, necessário compreender se existe compatibilidade entre as normas infraconstitucionais, anteriores à CF/1988, e as previsões constitucionais que tratam da política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola, especialmente quanto ao estabelecimento de sua vinculação com o custo de produção e a fixação de um mínimo legal de lucratividade para o produtor.

No quadro comparativo abaixo, transcrevem-se os dispositivos legais e constitucionais sobre a garantia do preço mínimo no intuito de facilitar a compreensão do tratamento dispensado pelo legislador ao tema. Isso, inclusive, terá reflexos importantes no desenvolvimento da pesquisa quanto ao uso do custo de produção como parâmetro para se fixar o preço mínimo. O objetivo é, visualmente, estabelecer um parâmetro de análise comparativa entre a Lei n. 4.504/1964, o Decreto-Lei n. 79/1966 e a CF/1988.

Figura 8 – Quadro comparativo entre a Lei n. 4.504/1964, o Decreto-Lei n. 79/1966 e a CF/1988

| <b>Lei n. 4.504/1964</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Decreto-Lei n. 79/1966<br/>(redação original)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Constituição da<br/>República Federativa<br/>do Brasil de 1988</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Decreto-Lei n. 79/1966<br/>(redação após<br/>alteração pela Lei n.<br/>Lei n. 11.775/2008)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:<br>I – assistência técnica;<br>II – produção e distribuição de sementes e mudas;<br>III – criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial;<br>IV – mecanização agrícola;<br>V – cooperativismo;<br>VI – assistência financeira e creditícia;<br>VII – assistência à comercialização; | Art. 5º Os preços básicos serão fixados por Decreto do Poder Executivo, levando em conta os diversos fatores que influam nas cotações dos mercados, interno e externo, os custos de transporte até os centros de consumo e portes de escoamento.<br>§ 1º A publicação dos decretos antecederá, no mínimo de 60 (sessenta) dias o início das épocas de plantio e, de 30 (trinta) dias, o início da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões, consoante as indicações dos órgãos competentes. § 2º Os decretos poderão, também, estabelecer, quanto a determinados produtos, que as | Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:<br>I – os instrumentos creditícios e fiscais;<br>II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;<br>III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;<br>IV – a assistência técnica e extensão rural;<br>V – o seguro agrícola;<br>VI – o cooperativismo;<br>VII – a eletrificação rural e irrigação; | Art. 5º Os preços mínimos básicos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.<br>§ 1º Os preços mínimos definidos pelo CMN serão publicados por meio de portaria do Mapa, com antecedência de no mínimo 60 (sessenta) dias do início das épocas de plantio e de 30 (trinta) dias do início |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>VIII – industrialização e beneficiamento dos produtos;<br/> IX – eletrificação rural e obras de infra-estrutura;<br/> X – seguro agrícola;<br/> XI – educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional;<br/> XII – garantia de preços mínimos à produção agrícola. [...]<br/> Art. 85. A fixação dos preços mínimos, de acordo com a essencialidade dos produtos agropecuários, visando aos mercados interno e externo, deverá ser feita, no mínimo, sessenta dias antes da época do plantio em cada região e reajustados, na época da venda, de acordo com os índices de correção fixados pelo Conselho Nacional de Economia.<br/> § 1º Para fixação do preço mínimo se tomará por base o custo efetivo da produção, acrescido das despesas de transporte para o mercado mais próximo e da margem de lucro do produtor, que não poderá ser inferior a trinta por cento.<br/> § 2º As despesas do armazenamento, expurgo, conservação e embalagem dos produtos agrícolas correrão por conta do órgão executor da política de garantia de preços mínimos, não sendo dedutíveis do total a ser pago ao produtor.</p> | <p>garantias previstas neste Decreto-lei perdurarão por mais de um ano ou safra, quando isso interessar à estabilidade da agricultura e à normalidade de abastecimento.</p> | <p>VIII – a habitação para o trabalhador rural.<br/> § 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.<br/> § 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.</p> | <p>da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões, consoante as indicações dos órgãos competentes.<br/> § 2º As portarias poderão, também, estabelecer, quanto a determinados produtos, que as garantias previstas neste Decreto-Lei perdurarão por mais de 1 (um) ano ou safra, quando isso interessar à estabilidade da agricultura e à normalidade de abastecimento.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Quadro elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

Pelo conteúdo dos textos legais e constitucional, no que diz respeito à garantia do preço mínimo, constata-se a compatibilidade entre as normas, cuja vigência é anterior à Assembleia Constituinte, com o texto da CF/1988. Isto porque, a Lei n. 4.504/1964 prevê a garantia de preço mínimo ao produto agrícola, inclusive com a vinculação de que essa fixação deve considerar o custo efetivo de produção.

Em relação ao Decreto-Lei n. 79/1966, ressalva-se que, em sua redação original, embora a norma tratasse da garantia do preço mínimo, não fazia referência expressa ao custo de

produção como elemento a ser considerado na fixação do preço mínimo. Diante disso, com a promulgação da CF/1988, passou a existir um descompasso entre a previsão constitucional do art. 187, II, da CF/1988 (onde consta expressamente que o preço mínimo deve guardar compatibilidade com os custos de produção), e o Decreto-Lei n. 79/1966.

Em razão disso, a Lei n. 11.775/2008 alterou o Decreto-Lei, tornando sua previsão consoante com a CF/1988, realocando o custo de produção como um dos elementos a serem considerados na fixação do preço mínimo.

No que diz respeito à previsão legal de que o preço mínimo deve assegurar um mínimo de lucratividade para o produtor rural, não consta da CF/1988 uma previsão expressa nesse sentido. Assim, a margem de lucro prevista na Lei n. 4.504/1966 não encontra respaldo na CF/1988 e no Decreto-Lei n. 79/1966.

Após praticamente 60 anos da entrada em vigor da Lei n. 4.504/1964, ainda que esta norma tenha sido editada em um período no qual a realidade da atividade agrícola era diferenciada em relação aos tempos atuais, no que diz respeito à implementação da política de garantia de preço mínimo e de sua vinculação com parâmetros que lhe dê sustentação, verifica-se que a diretriz de compatibilidade com o custo de produção permanece inalterada, inclusive diante da CF/1988.

A CF/1988 não detalhou uma política de garantia de preços mínimos em seus dispositivos, contudo, estabeleceu este instrumento como forma de efetividade da política agrícola, além de explicitar que essa política pública deve fixar preços mínimos ao produto agrícola compatíveis com os custos de produção.

Ao recepcionar a política de garantia do preço mínimo e estabelecer sua compatibilidade com o custo de produção, ao mesmo tempo que firmou a necessidade e os pressupostos para se efetivar a política agrícola, a CF/1988 reconheceu os riscos inerentes à atividade agrícola, adotando princípios norteadores da política de estímulo e proteção à atividade rural.

Decorre daí a noção de que o Estado deve criar condições para o cumprimento da função social da propriedade conforme previsão do sistema jurídico pátrio, mantendo a tradição histórica e legislativa, e prescrevendo a adoção de uma legislação que estimule e que promova o desenvolvimento de uma política agrícola efetiva, especialmente por meio da garantia de preços mínimos compatíveis com o custo de produção.

No que diz respeito à política de garantia de preço mínimo, há uma compatibilidade principiológica da legislação infraconstitucional, anterior à CF/1988, e o texto promulgado. Cabe, portanto, em relação ao objeto desta pesquisa, interpretar o direito agrário à luz das diretrizes dessas normas, pois correlatas aos princípios e às regras da CF/1988, conforme



destacado pelo Min. Paulo de Tarso Sanseverino, no julgamento do Recurso Especial n. 1.447.082-TO.

Nessa esteira, analisando-se o Estatuto da Terra como um microssistema normativo, percebe-se que seus princípios orientadores são, essencialmente, a função social da propriedade e a justiça social (cf. arts. 1º e 2º, da Lei 4.504/64). Cabe, portanto, interpretar o direito de preferência à luz desses dois princípios. Sob o prisma da função social da propriedade, a terra é vista como um meio de produção que deve ser mantido em grau satisfatório de produtividade, observadas as normas ambientais e trabalhistas (cf. art. 2º, § 1º, da Lei 4.504/64).

[...]

Não é por outra razão que o Estatuto da Terra assegura a todo agricultor o direito de “permanecer na terra que cultive”, bem como estabelece que é dever do Poder Público “promover e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra” (cf. art. 2º, §§ 2º e 3º). Sobre a vulnerabilidade do homem do campo nas relações jurídicas de direito agrário, Giselda Maria Fernandes Hironaka (Contratos Agrários. Revista de Direito Civil – Imobiliário, Agrário, Empresarial. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, Ano 14, julho-setembro de 1990, p. 100), lecionando acerca dos contratos agrários sob a égide da Lei 4.504/66, reconhece a tentativa, latente nas regras que a integram, de se dar solução a um dos mais graves problemas da questão agrária: a desigualdade de condições entre o proprietário e o trabalhador rural, traduzindo uma evidente exploração daquele, economicamente mais forte, sobre este, economicamente mais fraco<sup>121</sup>.

Embora o julgamento não aborde diretamente a política de garantia de preço mínimo, a análise dos princípios constitucionais e do Estatuto da Terra permite concluir que essa política é compatível com os objetivos e diretrizes dessas normas. A garantia de preço mínimo é uma ferramenta cujo objetivo é contribuir para a função social da propriedade, a justiça social e a proteção ao trabalhador rural, alinhando-se com os valores estabelecidos na CF/1988 e na legislação infraconstitucional anterior.

Essa interpretação é necessária para assegurar que a legislação infraconstitucional continue compatível com os princípios constitucionais de 1988, fortalecendo a proteção dos direitos daqueles que exercem a atividade rural e a justiça social no campo, na exata medida em que a garantia de preço mínimo assegura que os agricultores tenham uma fonte de renda mais estável.

---

<sup>121</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.447.082/TO. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 10 maio 2016. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/340014921/inteiro-teor-340014935>. Acesso em: 30 nov. 2023.

### **3.4 A política de garantia do preço mínimo na legislação infraconstitucional que entrou em vigor após a promulgação da CF/1988**

Após a promulgação da CF/1988, ainda que a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola tenha sido recepcionada pela nova ordem constitucional, a necessidade de a legislação acompanhar a realidade social e o desenvolvimento da atividade agrícola, levaram à edição da Lei Federal n. 8.171/1991, parcialmente alterada pela Lei Federal n. 9.272/1996 (Lei Agrícola).

Essa segunda norma foi editada em complemento à CF/1988 e trouxe regulamentação detalhada sobre a política agrícola no Brasil, mantendo a preocupação externada pela legislação anterior, no sentido de que a atividade agrícola deve ser fonte de renda ao produtor rural, com equilíbrio, sustentabilidade e segurança econômico-social.

Assim, na mesma linha do Estatuto da Terra, a Lei n. 8.171/1991 estabeleceu os princípios que servem como pressupostos para a política agrícola (art. 2º da Lei n. 8.171/1991), dentre os quais a referência à necessidade de se garantir uma renda mínima ao produtor rural, indicando que a agricultura, como atividade econômica, “deve proporcionar, aos que a ela se dedicam, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia” e que é importante para o adequado abastecimento alimentar, pois “é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social” (art. 2º, III e IV, da Lei n. 8.171/1991).

Além disso, previu a garantia de preços mínimos, o que deve ocorrer por meio de financiamento da comercialização, da aquisição dos produtos agrícolas amparados pela política de preço mínimo e por meio de tratamento privilegiado para os alimentos considerados básicos (art. 33, § 2º e 3º, da Lei n. 8.171/1991).

Os pressupostos estabelecidos pela Lei Agrícola estão em consonância com cada um dos elementos necessários e exigidos pela CF/1988, os quais foram previstos para que a propriedade cumpra com sua função social, tratando da sustentabilidade da produção, com equilíbrio ecológico, e que proporcione bem-estar social. Destaca-se a previsão expressa de que a atividade agrícola deve proporcionar, aos que se dedicam a ela, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia.

Ao discorrer sobre os impactos da nova ordem constitucional sobre a atividade agrícola e analisar a Lei Agrícola que entrava em vigor, Antonio Luiz Machado de Moraes identifica, a partir de estudos realizados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento sobre a

política agrícola brasileira, um perfil de liberalização econômica e comercial no setor agrícola e o baixo nível de apoio estatal:

Assim, o estudo reconhece que esses resultados foram alcançados sem a intervenção do governo, cujo apoio concedido aos produtores se situa em nível acentuadamente baixo. Esse apoio, medido pela OCDE por meio do chamado PSE *Producer Support Estimate*, se situou em 3% no período 2002-2004, o segundo nível de apoio mais baixo entre todos os países membros e não membros estudados por essa organização, sendo que em anos anteriores prevaleceram níveis ainda mais baixos desde 1995, quando se passou a dispor dessa informação<sup>122</sup>.

É justamente nesse contexto, e para assegurar rentabilidade ao setor agrícola que, além dos princípios norteadores da política agrícola, a Lei n. 8.171/1991 – em consonância com o previsto no Estatuto da Terra, no Decreto-Lei n. 79/1966, e conforme a CF/1988 – também trouxe regras estabelecendo a atividade intervencionista do Estado no controle de preços agrícolas, prevendo a política de garantia de preço mínimo como um instrumento de regulação do preço no mercado interno e o financiamento da comercialização e da aquisição dos produtos agrícolas amparados (art. 32, § 2 e § 3º da Lei n. 8.171/1991).

Para o autor, essas políticas são materializadas pela legislação, a qual estabelece “como e quanto utilizar de fatores produção, que preços pagar ou cobrar por serviços de fatores de produção e preços de bens e serviços”. A política de preços mínimos, juntamente com a legislação trabalhista e o zoneamento do uso da terra, são as principais “políticas de renda” a afetarem a agropecuária<sup>123</sup>.

A possibilidade de utilização da política de garantia de preço mínimo como um instrumento de intervenção do Estado e atribuição de renda ao produtor rural, é uma ferramenta utilizada em larga escala por outros países. Sobre esse ponto, Mauro Marcio Oliveira e José Cordeiro de Araújo afirmam: “em 2005, 2/3 do apoio total aos produtores foi concedido sob a forma de crédito subsidiado, e 1/3, por meio da sustentação de preços, padrão dominante nos países da OCDE”.<sup>124</sup>

Embora não trate diretamente sobre o preço mínimo, a Lei n. 8.427/1992 foi alterada pela Lei n. 11.922/2009, para ser incluído dentre os seus dispositivos o art. 3º-A.

Com essa modificação, o art. 3º-A da Lei n. 8.427/1992 atribuiu ao CMN a competência para “definir os limites e a metodologia para o cálculo do preço de exercício para o lançamento dos contratos de opção pública e privada de venda, nos produtos amparados pela política de

<sup>122</sup> MORAES, Antonio Luiz Machado de. Estimativas de apoio à agricultura brasileira pela OCDE. **Revista de Política Agrícola**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 7-16, 2007.

<sup>123</sup> BACHA, Carlos José Caetano. Economia e política agrícola no Brasil. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 73-74.

<sup>124</sup> OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008, p.13.

garantia de preços mínimos” e estabeleceu que o cálculo do preço de exercício para esses contratos terá por base

o preço mínimo do produto, as estimativas de custos para o carregamento dos estoques, inclusive os custos financeiros, e do frete entre as regiões produtoras atendidas e os locais designados para a entrega do produto, podendo, ainda, incluir uma margem adicional sobre o preço mínimo estipulado em função das expectativas de mercado e da necessidade de estímulo à comercialização (Art. 3º-A da Lei n. 8.427/1992).

A equivocada interpretação do art. 3º-A da Lei n. 8.427/1992 poderia levar à conclusão de que essa previsão legislativa teria excluído o custo de produção dentre os elementos a serem considerados para se fixar o preço mínimo, contrariando a previsão estabelecida e já analisada do art. 5º do Decreto-Lei n. 79/1966, o qual, com a alteração da Lei n. 11.775/2008, incluiu o custo de produção como elemento na fixação do preço mínimo.

Esse equívoco interpretativo estabeleceria, ainda, uma discussão sobre a constitucionalidade do art. 3º-A da Lei n. 8.427/1992, pois, se tivesse inserido previsão normativa retirando o custo de produção dos elementos que devem ser considerados para se fixar o preço mínimo ao produto agrícola, isso estaria em confronto com a previsão constitucional de que o preço mínimo deve ser compatível com o custo de produção.

Considerando a cronologia das normas, verifica-se que a Lei n. 11.922/2009 é posterior à Constituição Federal, à Lei n. 11.775/2008, e posterior ao Decreto-Lei n. 79/1966, o que gera a necessidade de se averiguar eventual conflito de lei no tempo, uma vez que a Lei n. 11.922/2009 trouxe previsão expressa relacionada à política de garantia de preço mínimo, prevendo a inclusão do art. 3º-A na Lei n. 8.427/1992.

Relevante verificar, em primeiro plano, que o art. 3º-A, incluído na Lei n. 8.427/1992 pela Lei n. 11.922/2009, não tratou do critério ou da metodologia para fixar o preço mínimo ao produto agrícola, mas sobre “os limites e a metodologia para o cálculo do preço de exercício para o lançamento dos contratos de opção”, cujos contratos são relativos aos produtos amparados pela política de preço mínimo.

Então, apesar da semelhança linguística, são situações distintas, na medida em que o art. 3º-A trata dos limites e da metodologia do cálculo do preço de exercício do contrato de opção e não do cálculo do preço mínimo do produto agrícola.

A correta interpretação e delimitação do conteúdo normativo do art. 3º-A da Lei n. 8.427/1992, portanto, evita instabilidade e insegurança jurídica no âmbito da política de garantia do preço mínimo, que já está repleta de idas e vindas quanto a sua instrumentalização jurídica.

De todo modo, o aparente conflito entre o art. 3º-A da Lei n. 8.427/1992 e a previsão constitucional, que prevê a fixação do preço mínimo do produto agrícola de forma compatível com o custo de produção, reforça quão importante foi o enfrentamento dessa matéria pela Assembleia Nacional Constituinte, e da inclusão desse instrumento como uma política constitucional, pois a partir da vigência da CF/1988, estabeleceu-se um parâmetro para que o Estado possa regulamentar e executar essa política pública.

Vencida a etapa sobre a formulação da política de garantia do preço mínimo sob o aspecto de sua estruturação jurídica, a questão a ser enfrentada nesta tese é identificar se, por ocasião da efetivação da política de garantia de preço mínimo, sua fixação está respeitando ou não o parâmetro da compatibilidade com o custo de produção.

Pelo que consta das informações coletadas e analisadas, é possível informar que, embora tenham decorridos 35 anos da promulgação da CF/1988 e 32 anos da entrada em vigor da Lei n. 8.171/1991, os principais textos normativos a serem respeitados para a implementação desse instrumento de política agrícola continuam sendo as normas que remontam aos anos de 1964 e 1966, quais sejam, a Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e o Decreto-Lei n. 79/1966.

Esses são os instrumentos normativos que estabelecem as diretrizes ao estabelecimento e à execução de uma política agrícola de garantia do preço mínimo, regulamentando e adequando a execução dessa política pública ao previsto pelo art. 187 da CF/1988.

Há, dessa forma, uma construção legislativa sobre a garantia do preço mínimo ao produto agrícola embasada e justificada, sobretudo, como um fator determinante para a propriedade cumprir sua função social e o Estado cumprir com os seus objetivos e fundamentos de proteção e incentivo ao desenvolvimento social e econômico da atividade agrícola.

Diante disso, a política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola caracteriza-se, sob o aspecto econômico, no contexto da legislação agrícola, como um contraponto ao liberalismo, por estabelecer um instrumento de intervenção do Estado na regulação do preço agrícola.

O contraponto ao liberalismo se justifica pelo enquadramento da política de garantia de preço mínimo como uma “política de renda”, isto é, renda ao produtor rural. Segundo Carlos José Caetano Bacha, são regulamentações que, além de restringirem a produção e a comercialização de bens e serviços, ainda podem ser utilizadas para determinar valores mínimo ou máximos para o pagamento pelo uso desses fatores ou produtos.

Essa construção legislativa corresponde a uma das etapas de construção de uma política pública, conforme identificada por Cristiane Derani e Bolivar Lamounier, uma vez que, na visão da autora, as políticas públicas concretizam, por meio das leis, normas de natureza

políticas (“a norma política é o início de uma política porque ela já anunciará o quê, como e para quê fazer”)<sup>125</sup>; para o autor, a votação no legislativo integra o contexto institucional e se refere aos “alinhamentos e influências que decorrem da natureza formal do processo decisório”<sup>126</sup>.

Uma vez que a política de garantia do preço mínimo está instituída por meio de normas, e que foram identificados os parâmetros por elas estabelecidos, o Estado estará cumprindo a primeira etapa para a construção dessa política pública. A partir de então, este trabalho começa a analisar os demais aspectos dessa construção, especialmente quanto à constatação da implantação dessa política pública.

A análise sobre a implantação da política de garantia de preço mínimo, contudo, não ocorrerá de maneira ampla e irrestrita, mas com base no objetivo delineado para a presente pesquisa, que delimita essa verificação sobre a presença ou não de compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, na fixação do preço mínimo do milho, entre 2019 e 2022, abrangendo os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

---

<sup>125</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 23.

<sup>126</sup> LAMOUNIER, Bolívar. **Determinantes políticos da política agrícola**: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro (Brasil), 1994, p. 03.

#### **4 ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE COMPATIBILIDADE DA GARANTIA DO PREÇO MÍNIMO COM O CUSTO DE PRODUÇÃO**

A partir dos dados analisados nos capítulos anteriores, nos quais se adotou uma abordagem sobre os aspectos que levaram à inclusão da política de garantia de preço mínimo na agenda constitucional e sua regulamentação infraconstitucional, é possível concentrar a pesquisa, a partir de agora, na implementação das medidas e dos instrumentos para se concretizar essa política pública.

A abordagem dada à garantia do preço mínimo, neste capítulo, tem um caráter empírico e pragmático, visando, conforme a delimitação temática e os objetivos deste trabalho, abordar o planejamento e a execução da política de garantia de preço mínimo, com foco na verificação sobre a implementação da política de garantia do preço mínimo e o respeito ao comando constitucional de que o preço mínimo do produto agrícola deve ser compatível com o custo de produção.

Diante da amplitude e da generalidade de produtos abrangidos pela política de garantia de preço mínimo, para aperfeiçoar a pesquisa, foram estabelecidos aspectos delimitadores para se verificar a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção. Como fatores para essa finalidade, foram eleitos a escolha de um produto, o local de produção e o período de tempo em que será analisado o tema.

Para viabilizar essa verificação, analisa-se a operacionalização da política de preço mínimo, nos anos agrícola e pecuário<sup>127</sup> de 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, para a produção de milho, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, visando investigar se houve compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, considerando tratar-se de um pressuposto dessa política pública.

A política pública de garantia do preço mínimo destina-se a equalizar e fixar o preço mínimo para diversos produtos agrícolas, que são produzidos em diferentes pontos do território nacional, e sob as mais diversas condições de qualidade do solo, infraestrutura para produção, condições para escoamento da safra, proximidade com os fornecedores e com o mercado consumidor, e tecnologia implantada para a produção.

---

<sup>127</sup> A explicação sobre ano agrícola é apresentada por Carlos José Caetano Bacha, nos seguintes termos: É importante ressaltar que no Brasil utiliza-se o conceito de ano agrícola e pecuário (antigamente chamado ano safra) como sendo o período de 1º de julho do ano  $t$  até 30 de junho do ano  $t+1$ . Por exemplo, o ano agrícola e pecuário 2017/2018 iniciou-se em 1º de julho de 2017 e termina em 30 de junho de 2018. BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas-SP: Alínea, 2018, p. 82.

Dentre os diversos produtos que são objeto da política de preço mínimo, opta-se por verificar a efetivação desse instrumento de política agrícola para o milho. Justifica-se a escolha desse produto por ser oriundo tanto da atividade agrícola desenvolvida pela agricultura familiar, como pela agricultura empresarial, o que possibilita comparar a efetividade social e a necessidade de exigibilidade jurídica da política de preço mínimo diante de duas situações distintas, especialmente no que diz respeito à hipossuficiência do produtor rural.

Em relação a essa dupla aptidão sobre a produção do milho – produto importante tanto em escala empresarial, como para os pequenos produtores – destaca-se o estudo sobre a produção de milho na agricultura familiar elaborado por José Carlos Cruz, Israel Alexandre P. Filho, Marco Aurélio G. Pimentel, Antônio Marco Coelho, Décio Karam, Ivan Cruz e Walter José Rodrigues Matrangolo:

A importância econômica do milho é caracterizada pelas diversas formas de sua utilização, que vai desde a alimentação animal até a indústria de alta tecnologia. O uso do milho em grão na alimentação animal representa a maior parte do consumo desse cereal no mundo. No Brasil, varia de 70 a 90%, dependendo da fonte da estimativa e da região geográfica. Embora a utilização do milho na alimentação humana não seja muito grande no Brasil, esse cereal com essa finalidade é importante em regiões com baixa renda. Por exemplo, no Nordeste do Brasil, o milho é a fonte de energia para muitas pessoas que vivem no Semiárido (Duarte *et al.*, 2010). Embora na região Nordeste sejam plantados 22,57% de todo o milho no Brasil (3,07 milhões de hectares na safra 2010/11), a produção de 6,1857 mil t representa apenas 10,8% do total colhido no Brasil de toda a produção esperada para a safra 2010/11. [...] Como se pode notar, a importância do milho não está apenas na produção de uma cultura anual, mas em todo o relacionamento que essa cultura tem na produção agropecuária brasileira, tanto no que diz respeito a fatores econômicos quanto a fatores sociais. Pela sua versatilidade de uso, pelos desdobramentos de produção animal e pelo aspecto social, o milho é um dos mais importantes produtos do setor agrícola no Brasil<sup>128</sup>.

Esse texto destaca a importância da produção do milho em diferentes dimensões, pois é um produto multifuncionalidade na atividade agrícola e industrial, de maneira que não sustenta apenas a base da pirâmide alimentar humana e animal, mas também é utilizado como gerador de renda na atividade agrícola por seu uso no mercado.

Sob o aspecto mercadológico, a importância do milho é apontada por Aguinaldo Eduardo de Souza, João Gilberto Mendes dos Reis, Julio Cezar Raymundo e Roberta Sobral

<sup>128</sup> CRUZ, José Carlos; PEREIRA FILHO, Israel Alexandre; PIMENTEL, Marco Aurélio G.; COELHO, Antônio Marcos; KARAM, Décio; CRUZ, Ivan *et al.* **Produção de milho na agricultura familiar**. Circular Técnica n. 159. Sete Lagoas, MG. Set. 2011. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/905143/1/circ159.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 1-3.



Pinto, os quais apontam alguns fatores que demonstram a relevância social e econômica desse produto:

o milho é o segundo grão mais cultivado e exportado, perdendo apenas para a soja [...] o cultivo do milho tem como destino atender a demanda interna, voltada à produção de ração animal. Além do que, o grão supre também a indústria alimentícia para consumo humano e outros produtos gerais. O excedente da produção é absorvido pelo mercado internacional<sup>129</sup>.

No que diz respeito à delimitação territorial, opta-se por investigar o preço mínimo nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, pois possuem infraestrutura e logística de produção semelhantes. Isso permite que a análise comparativa seja realizada com menor incidência de fatores discrepantes, especialmente quanto aos que influenciam o custo para a formação da lavoura, requisito essencial na política de fixação do preço mínimo.

As semelhanças entre as condições de produção enfrentadas pelos Estados eleitos para a análise nesta tese é apontada por Cesar Nunes de Castro, quando avalia as limitações ao desenvolvimento da agricultura na região Centro-Oeste. Segundo o autor, a região na qual estão inseridos os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás para desenvolver a atividade agrícola precisa lidar com desafios comuns e “internos que vão desde a infraestrutura relacionada com a produção ineficiente, como no caso de transporte e armazenagem, até a aspectos da produtividade das atividades e sustentabilidade ambiental e, ainda, da garantia de renda ao produtor”<sup>130</sup>.

Na análise realizada pelo autor, são apontados e analisados cada um dos fatores identificados como limitadores da atividade agrícola na região Centro-Oeste, os quais recaem sobre os Estados integrantes dessa região de maneira muito semelhante.

Essas limitações são discutidas no contexto do desenvolvimento da agricultura na região Centro-Oeste e importantes para a formulação de políticas públicas e estratégias que visem superar esses obstáculos e promover o crescimento sustentável do setor agrícola.

As semelhanças quanto às condições de produção, o escoamento e a comercialização do produto agrícola entre os Estados que integram a região Centro-Oeste justificam a abordagem da pesquisa sobre esses três Estados da federação. Além desses fatores, delimitou-se a pesquisa para verificar a política de preços mínimos nos anos agrícolas de 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, por corresponder ao período de um único governo. Assim, não há razão

<sup>129</sup> SOUZA, Aguinaldo Eduardo de. *et al.* Estudo da produção do milho no Brasil. **South American Development Society Journal**, 2018, p. 182; 191.

<sup>130</sup> CASTRO, César Nunes de. A agropecuária na região Centro-Oeste: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros. **Texto para Discussão**, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121717/1/79687350X.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024, p. 8.

para acreditar em alterações ou discrepâncias de posicionamentos políticos distintos, o que unifica a execução da política pública com base em um mesmo critério político, evitando que discrepâncias dessa natureza possam interferir na execução da política de garantia do preço mínimo.

A análise pragmática adota como fundamento a proposta trazida por Phillipe Zittoun, ao destacar a importância de se “compreender o processo de produção das políticas públicas, antes de tudo, como o resultado de uma atividade política geralmente conflituosa dos atores em interação nas arenas político-administrativas”<sup>131</sup>.

Ao explicar suas diversas definições de política pública e demonstrar inexistir consenso sobre isso, Phillipe Zittoun elenca as principais características dessas definições. Dentre elas, verifica-se a importância da abordagem empírica do tema, pois, segundo o autor, em primeiro lugar, “os pesquisadores consideram que uma política pública é, antes de tudo, um conceito empírico destinado a descrever a ação concreta do Estado (ou de uma autoridade pública) ou, mais especificamente, o Estado em ação”<sup>132</sup>.

As análises empírica e pragmática da política de garantia de preço mínimo buscarão descrever e aprofundar a fixação do preço mínimo ao produto agrícola, apurando a existência de compatibilidade com o custo de produção, e apresentando informações sobre a atividade do governo para alcançar a fixação do preço mínimo, pois “a abordagem pragmática das políticas públicas centra-se mais na atividade do governo e vê na observação concreta das práticas governamentais um meio para compreender melhor as condições para o surgimento, o sucesso e o fracasso das propostas de políticas públicas”<sup>133</sup>.

Para essa análise, compreende-se que a organização político-administrativa no Brasil, conforme prevista na CF/1988, propõe a regra de organização do Estado brasileiro sob o modelo de um federalismo cooperativo, no qual as previsões constitucionais outorgam a cada um dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) competências para arrecadar recursos e responsabilidades para se implementar as políticas públicas.

O federalismo cooperativo busca a coordenação entre as diferentes esferas governamentais para se concretizar as políticas públicas e programas de governo. Conforme

---

<sup>131</sup> ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: O. Porto de Oliveira; P. Hassenteufel. **Sociologia política da ação pública**. Trad. Escola Nacional de Administração Pública p. 114-134, Brasília: Enap, 2021, p. 115.

<sup>132</sup> ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: O. Porto de Oliveira; P. Hassenteufel. **Sociologia política da ação pública**. Trad. Escola Nacional de Administração Pública p. 114-134, Brasília: Enap, 2021, p. 116.

<sup>4</sup> ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: O. Porto de Oliveira; P. Hassenteufel. **Sociologia política da ação pública**. Trad. Escola Nacional de Administração Pública p. 114-134, Brasília: Enap, 2021, p. 129.

destacam José Angelo Machado e Pedro Lucas de Moura Palotti, quando se trata das políticas sociais, elas “trazem à luz os problemas de coordenação federativa”, tendo em vista que “na medida da variação do grau de interdependência entre escolhas dos entes governamentais, nas diferentes políticas públicas, coloca-se a necessidade de coordenação entre suas ações, a fim de assegurar resultados coletivos minimamente consistentes”<sup>134</sup>.

Na avaliação dos autores sobre a cooperação e a centralização no federalismo brasileiro pós-1988, o federalismo cooperativo é uma chave para interpretar a distribuição de competências nas políticas sociais. O compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, conforme previsto na CF/1988, é elemento essencial para a execução efetiva das políticas públicas, pois proporciona uma estrutura que permite a ação conjunta entre as instâncias de governo ou com as unidades subnacionais, o que é fundamental para garantir a eficiência e a eficácia na implementação das políticas sociais, uma vez que cada esfera de governo pode contribuir com seus recursos e conhecimentos específicos<sup>135</sup>. Existem, porém, políticas públicas instituídas e executadas no âmbito exclusivo de um dos entes federativos, centralizando decisões e ações em um único ente federativo.

Diante disso, nota-se como ocorre a distribuição de competência para execução e implementação da política de garantia de preço mínimo, uma vez que, embora o art. 23, VIII, da CF/1988, outorgue competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, indicando uma clara opção pelo federalismo cooperativo em relação ao tema, quanto à política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola, o art. 187 da CF/1988, que institui essa política pública (inciso II), estabelece que essa garantia, como instrumento da política agrícola, deve ser planejada e executada na forma da lei.

Quando se busca entender como a lei prevê e estrutura a elaboração e a execução da política de garantia do preço mínimo, percebe-se que a regulamentação normativa outorga à União a competência para sua elaboração e execução.

A União, por sua vez, coloca em prática a política de garantia do preço mínimo por meio de órgãos que atuam em conjunto e de maneira complementar para efetivar essa competência<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 61-82, 2015, p. 62.

<sup>135</sup> MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 61-82, 2015, p. 61; 64.

<sup>136</sup> A atuação dos diferentes órgãos da administração pública federal para a elaboração e execução da política de garantia do preço mínimo será detalhada na sequência do presente capítulo.

Essa forma de atuação, em uma primeira análise, representa uma centralização na execução da política de garantia de preço mínimo, que pode ser criticada sob o argumento de que reduz a interlocução e a possibilidade de colaboração pelos demais entes federativos na efetivação da política pública, além de dificultar sua adaptação às necessidades e à realidade local.

Porém, a cooperação entre órgãos e instâncias do mesmo ente federativo para implementar uma política pública pode ser considerada uma manifestação do federalismo cooperativo, integrando órgãos e instâncias do mesmo ente federativo para implementar uma política pública. Essa conduta traz benefícios, como a integração de políticas e ações, a maximização de recursos, a troca de experiências e de conhecimentos, e a promoção da coerência e da sinergia nas iniciativas governamentais<sup>137</sup>.

Ao atuar de maneira unilateral sobre essa política pública, a União assume a responsabilidade direta pela sua execução, incluindo alocar recursos, definir diretrizes e metas, contratar serviços e prestar contas sobre os resultados alcançados. Significa dizer que a União deve garantir a efetividade e a eficiência da política, e responder por eventuais falhas ou insucessos na sua implementação.

Assim, quando a União, ou qualquer outro ente da federação, assume a competência para executar uma política pública, o faz não apenas em relação à responsabilidade pela implementação efetiva da ação governamental, mas também pelo dever de coordenar, supervisionar e fiscalizar o processo, assegurando que os objetivos propostos sejam alcançados e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira transparente e eficiente.

Toda a organização para se integrar órgãos públicos e executar políticas públicas se justifica porque as políticas públicas são instrumentos de atuação do Estado para a intervenção positiva na sociedade, visando assegurar qualidade de vida aos cidadãos, evitar que determinadas pessoas ou atividades sejam submetidas a condições degradantes ou impróprias e arrefecer a desigualdade econômica, financeira e social no país. Janaína Machado Sturza, em estudo sobre políticas públicas e direitos fundamentais, vincula o que denomina “indispensável fraternidade” afirmando que a “implementação de políticas públicas de tutela dos direitos fundamentais possibilita a concretização de um plano de desenvolvimento da sociedade nos âmbitos econômico, social, cultural e político”<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 61-82, 2015, p. 71; 77.

<sup>138</sup> STURZA, Janaína Machado. O direito na sociedade atual: políticas públicas, direitos fundamentais e a indispensável fraternidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 68, p. 375-398, 2016, p. 375.

Disso decorre a percepção de que seria um contrassenso instituir uma política pública que não tenha por objetivo uma intervenção positiva na sociedade. A autora ressalta a importância de se analisar o impacto das políticas públicas que buscam efetivamente a inclusão social e como essas políticas podem ser eficazes. Menciona, ainda, a necessidade de estudar os objetivos das políticas públicas, indicando que estas devem ser elaboradas com o propósito de alterar situações existentes, e não apenas para fins eleitorais, pois a atuação do Estado deve focar na inclusão efetiva e não em um resultado excludente<sup>139</sup>.

As atividades e pessoas sujeitas a algum tipo de hipossuficiência ou vulnerabilidade são os destinatários prioritários das políticas públicas. Verifica-se que as políticas públicas visam impedir o desequilíbrio, nas situações em que as pessoas possam ser afetadas com desigualdade das condições sociais, políticas, econômicas ou ambientais.

Viu-se, nos capítulos anteriores, que as políticas públicas podem ser instituídas por diversos instrumentos normativos, mas aquelas previstas na CF/1988, por serem representação direta dos propósitos que justificam a existência do Estado, são limitadas em sua quantidade, mas abrangentes em sua função, pois visam efetivar os objetivos delineados para o Estado previstos no art. 3º da CF/1988<sup>140</sup>.

A relevância da inclusão das políticas públicas na CF/1988 foi demonstrada no início desta tese, quando da discussão sobre “a importância da constitucionalização da política de garantia de preços mínimos ao produto agrícola”. Isto porque, mesmo abordando a política de garantia de preços mínimos aos produtos agrícolas, o estudo e as constatações sobre a importância da constitucionalização são extensíveis às diversas espécies de política pública.

Ao se vincular o aspecto formal, que diz respeito à normas regulamentadoras da política de garantia do preço mínimo com os objetivos pragmáticos dessa política pública, é possível afirmar, conforme demonstra Simone Yuri Ramos, que a política pública de garantia do preço mínimo para os produtos rurais está voltada para assegurar o desenvolvimento da atividade agrícola no país, a sustentabilidade econômica e financeira da atividade e, por consequência, a segurança alimentar por meio do abastecimento do mercado interno de alimentos e garantia de renda mínima para o produtor rural. Para a autora, o preço mínimo é

---

<sup>139</sup> STURZA, Janaína Machado. O direito na sociedade atual: políticas públicas, direitos fundamentais e a indispensável fraternidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 68, p. 375-398, 2016, p. 375-378.

<sup>140</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; 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 preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

um indicativo da necessidade de intervenção nos mercados agrícolas, garantindo aos beneficiários o recebimento desse valor em momento em que os preços de mercado situam-se abaixo do patamar mínimo. Do ponto de vista do produtor, o preço mínimo atua como um seguro, garantindo uma renda mínima para a sua produção [...] é certo que a ação governamental é fundamental, pois sem ela os mercados seriam bem mais afetados, comprometendo o abastecimento, a viabilidade dos empreendimentos e a manutenção dos produtores na atividade<sup>141</sup>.

Por meio dessa política pública, o Estado tem a função de garantir um preço mínimo, para definir a base de valor que será oferecido ao produtor rural, para assegurar que o plantio do produto abrangido pela política de garantia do preço mínimo seja realizado com a segurança de que a venda do produto não será inferior ao custo de produção.

A política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola cumpre com o importante objetivo de ser um mecanismo de proteção ao produtor rural contra as oscilações do cenário econômico, diante de sua dúplici sujeição às regras de mercado, que lhe colocam em situação de fragilidade na valorização e desvalorização mercadológica dos preços dos produtos agrícolas e dos custos de produção. Simone Yuri Bastos aborda o tema ao propor que os mercados agrícolas apresentam uma série de características que influenciam diretamente a oferta e a demanda, resultando em uma considerável volatilidade dos preços e, por consequência, na renda dos produtores. Essa volatilidade é agravada por diversos fatores, incluindo a dependência de políticas macroeconômicas, deficiências na infraestrutura e falhas nos mecanismos de mercado, condições que destacam a importância da intervenção governamental através de políticas públicas eficazes para mitigar os impactos negativos sobre o setor agrícola<sup>142</sup>.

A dúplici sujeição do produtor rural às regras de mercado é constatada no fato de que talvez seja o único a desempenhar uma atividade onde não lhe é possível outorgar o preço de sua mercadoria, pois a cadeia de comercialização do produto agrícola ocorre pelo valor fixado pelo mercado, conforme as condições do período de sua liquidação.

Assim, no momento da formação da lavoura, o produtor rural necessita adquirir os insumos agrícolas, o quais, em regra, são comercializados por poucas empresas e condicionam a aquisição dos insumos aos preços pré-estabelecidos pelos próprios vendedores, que é bastante restrita devido à pouca concorrência na oferta de insumos.

Por ocasião da venda da produção agrícola, novamente apresenta-se o agricultor sujeito a precificação do mercado, pois não tem a condição de estipular o valor que pretende por quilo,

---

<sup>141</sup> RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da política agrícola brasileira**: a política de garantia de preços mínimos. 2009, p. 20; p. 78.

<sup>142</sup> RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da política agrícola brasileira**: a política de garantia de preços mínimos. 2009, p. 12.

tonelada ou saca de seu produto, haja vista que esses preços também são determinados pela “lei de mercado” e a aquisição de produtos agrícolas, novamente, é ditada por quem adquire a produção perante o produtor agrícola.

Ao discorrer sobre o tema, Massilon J. Araújo destaca que a situação comercial enfrentada pelos produtores rurais é particularmente desafiadora devido às condições de oligopólio e oligopsônio. No primeiro caso, os produtores estão sujeitos a um número limitado de fornecedores de insumos, máquinas e equipamentos, o que restringe suas opções de compra e influencia os preços. No segundo caso, ao venderem seus produtos, os produtores lidam com poucos compradores, o que afeta sua capacidade de negociar preços favoráveis. Essa dinâmica explica por que os produtores frequentemente precisam perguntar “quanto custa?” ao comprar e “quanto pagam?” ou “qual o preço do dia?” ao vender seus produtos<sup>143</sup>.

A sujeição do produtor à conjuntura do mercado agrícola também é demonstrada por André Sanches e Carlos José Caetano Bacha, em estudo elaborado sobre o mercado do milho no Estado de Mato Grosso, no qual constatam que, no Brasil, a intervenção governamental é ajustada conforme a situação dos mercados agrícolas, atuando, principalmente, em períodos de colheita, quando o aumento da oferta pressiona os preços para baixo. Nessas ocasiões, o governo tende a intervir para mitigar os efeitos desfavoráveis aos produtores, enquanto interfere pouco quando o mercado está equilibrado. Geograficamente, essas intervenções são mais frequentes nas regiões produtoras, nas quais a pressão sobre os preços é mais intensa devido ao maior excedente de produtos<sup>144</sup>.

Os autores demonstram que o preço mínimo tem uma influência significativa no mercado do milho, pois define um patamar base para os valores recebidos pelos produtores, de maneira que o governo estabelece esse preço mínimo para orientar os agricultores na alocação de recursos e na decisão de quais culturas cultivar ao longo do ano.

De acordo com o estudo de André Sanches e Carlos José Caetano Bacha, a intervenção governamental, ao estabelecer preço mínimo, pressupõe sua utilidade e necessidade, preferencialmente, em momentos desfavoráveis de mercado, por exemplo, durante períodos de colheita, quando os preços estão pressionados para baixo devido ao aumento da oferta.

Diante dessa realidade, a intervenção estatal para compatibilizar o preço de venda do produto agrícola e o custo de produção, de forma a garantir ao agricultor renda suficiente para

<sup>143</sup> ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos de agronegócio**. São Paulo: Atlas, 2005, p. 86.

<sup>144</sup> SANCHES, André; BACHA, Carlos José Caetano. Políticas de estabilização de preços agrícolas: o caso do mercado do milho em Mato Grosso. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. 2015. Disponível em: <https://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.5/1/5407.pdf>. Acesso em: 2 maio 2024.

sua permanência no campo, é importante na consecução do bem-estar social, pois essa política pública deve assegurar que o homem do campo não abandone sua atividade e produza alimentos em quantidade e qualidade suficientes para as necessidades da população.

Diante disso, a pesquisa se propõe verificar se o pressuposto da compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção foi respeitado pelos órgãos públicos<sup>145</sup> responsáveis pela implementação da política de garantia do preço mínimo, pois essa compatibilidade permite que a política de preços mínimos cumpra um de seus objetivos específicos, “reduzir o risco mais elevado que pode comprometer o desenvolvimento da produção agropecuária, melhorar a distribuição de renda inter e intrassetorial, incentivar a produção de alguns produtos específicos, estabilizar ou pelo menos reduzir a flutuações dos preços agrícolas”<sup>146</sup>.

A análise sobre essa compatibilidade permite verificar se a garantia de preço mínimo tem sido executada de maneira a cumprir com o objetivo de ser um instrumento utilizado pelo Estado para minimizar o risco da atividade agrícola, pois os riscos inerentes à atividade primária exigem do Estado um dirigismo preservacionista do setor.

#### **4.1 Objetivos e mecanismos utilizados para a implementação da política de garantia do preço mínimo ao produtor rural**

Antes de apresentar os dados coletados e analisados para aferir a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, é preciso delinear a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) na concretização dessa política pública, pois isso permite uma visualização abrangente sobre a atuação estatal e melhor compreensão dos objetivos a serem alcançados pela política de garantia do preço mínimo.

Já foi abordado que normatização da política de garantia de preço mínimo elegeu a CONAB<sup>147</sup> como órgão responsável por planejar, normatizar e executar a política de garantia de preço mínimo, o que está previsto no art. 5º do seu Estatuto<sup>148</sup>. Essa atuação não ocorre isoladamente, pois há outros órgãos da administração pública federal que exercem prerrogativas importantes na execução dessa política pública.

<sup>145</sup> Neste capítulo, serão abordados os órgãos públicos investidos de competência para a execução da política de garantia do preço mínimo.

<sup>146</sup> BATALHA, Mário Otávio (coord.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 334.

<sup>147</sup> A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é uma empresa pública de direito privado, de capital fechado, constituída nos termos do art. 19, II, da Lei n. 8.029/1990, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), regida por seu Estatuto e pela Lei n. 6.404/1976, pela Lei n. 13.303/2016, pelo Decreto n. 8.945/2016, e demais legislações aplicáveis.

<sup>148</sup> CONAB. Estatuto Social. “Art. 5º. A Conab tem por objetivos: I – planejar, normatizar e executar a Política de Garantia de Preços Mínimos do Governo Federal”.



Para verificar os objetivos a serem cumpridos pela política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola e forma de atuação dos órgãos públicos na gestão e na execução dessa política, buscou-se embasamento diretamente nas informações oferecidas pela CONAB, conforme descritas em seu *site* oficial:

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é uma importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional. A Conab efetiva a PGPM junto ao produtor rural, tendo sob sua responsabilidade a execução dos instrumentos desta Política<sup>149</sup>.

A preocupação da política de garantia do preço mínimo com a redução na oscilação na renda dos produtores e o balizamento na oferta de alimentos caracterizam a vinculação dessa política pública com a garantia de viabilidade econômico-financeira da atividade, assegurando renda mínima ao produtor rural e segurança alimentar, na medida em que objetiva garantir a regularidade do abastecimento nacional.

O posicionamento oficial da CONAB sobre os objetivos da política de garantia do preço mínimo ratifica o já abordado nesta tese, extraído da lição de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>150</sup> e Carlos José Caetano Bacha<sup>151</sup>, de que a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola não é um mero instrumento de intervenção econômica, pois meio efetivo para garantir a renda mínima ao produtor rural.

O foco de análise sobre a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção pretende verificar se esse pressuposto foi respeitado ou não, na comercialização do milho, pois isso, tem consequência direta na garantia de renda do produtor.

A CONAB, como órgão executor da política de garantia de preço mínimo, ao atuar em conjunto com os demais órgãos públicos envolvidos, desempenha um papel central na implementação dessa política, participando de diversas etapas, desde a análise de mercado e proposta do preço mínimo, até normatizar, regulamentar, elaborar o planejamento técnico e executar os instrumentos da política de garantia de preço.

Para melhor compreender a participação da CONAB no procedimento para se fixar o preço mínimo ao produto agrícola, e como ela atua para atingir o objetivo proposto para a política de garantia do preço mínimo, foi solicitado esclarecimento, por meio da plataforma

<sup>149</sup> CONAB. **Preços Mínimos**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>150</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

<sup>151</sup> BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 101.

integrada de acesso à informação, sobre a atuação da CONAB na efetivação dessa política, a partir da qual fora obtida, em 10-10-2023, a seguinte resposta<sup>152</sup>:

Prezado(a) Senhor(a), em atendimento ao solicitado, informamos o seguinte: 1 – as operações da PGPM ocorrem a partir do momento em que os preços de mercado estão abaixo dos preços mínimos. O procedimento padrão é a Conab elaborar uma Nota Técnica apontando o comportamento de mercado e propondo a forma de intervir. Essa NT é encaminhada ao Ministério da Agricultura, que, por sua vez, a encaminha ao Ministério da Fazenda, se a intervenção proposta envolver subvenção (PEP/PEPRO). Nestes casos é editada uma Portaria conjunta entre os ministérios e a Conab é autorizada a fazer os leilões. Quando a intervenção proposta é para a aquisição (AGF), basta uma sinalização positiva por parte do Ministério da Agricultura, já que o orçamento para tal operação encontra-se na Conab. Tendo as autorizações para intervenção, os quantitativos são discutidos entre Conab, MAPA, e MF ao longo das intervenções, seja de subvenção ou de aquisição. Mais recentemente, com a recriação do MDA, esse ministério também passa a participar das discussões. Informações adicionais podem ser obtidas em <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>. A Ouvidoria agradece o seu contato. Atenciosamente, Conab/OUVIR.

A informação apresentada pela CONAB revela que a fixação do preço mínimo ocorre por meio de ato administrativo com a participação e a deliberação de vários órgãos públicos, dentre eles, o Ministério da Agricultura e Pecuária, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Agrário e a própria CONAB, acentuando o sistema que remonta à forma de atuação do federalismo cooperativo, embora os órgãos integrem a estrutura da administração pública federal.

Essa integração entre diferentes órgãos da administração pública para fixar o preço mínimo é retratada por Leonardo Tavares Lameiro da Costa, ao descrever os procedimentos operacionais e a atuação dos diferentes atores nesse processo<sup>153</sup>:

- a) a Conab, com base na metodologia descrita nos itens 3.1 e 3.2, elabora a proposta de preços mínimos para os produtos que compõem a PGPM;
- b) essa proposta é analisada e debatida pela Secretaria de Política Agrícola (SPA), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), para que seja ajustada aos objetivos da Política Agropecuária, para a próxima safra;
- c) o Mapa amplia as discussões envolvendo o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de forma a levantar as condições econômico-financeiras de sua execução;
- d) o resultado das discussões é traduzido em voto do Conselho Monetário Nacional (CMN), englobando preocupações relativas às políticas fiscal e monetária;

<sup>152</sup> Pedido de acesso à informação n. 21213.000607/2023-69. Disponível em:

<https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6371181>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>153</sup> COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. **A política de garantia de preços mínimos –PGPM**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em:

[https://www.google.com/search?q=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93PGPM.&rlz=1C1GCEU\\_pt-BRBR971BR971&oq=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93PGPM.&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg80gEJMzAyOGowajE1qAIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93PGPM.&rlz=1C1GCEU_pt-BRBR971BR971&oq=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93PGPM.&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg80gEJMzAyOGowajE1qAIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: 02 jun. 2024.

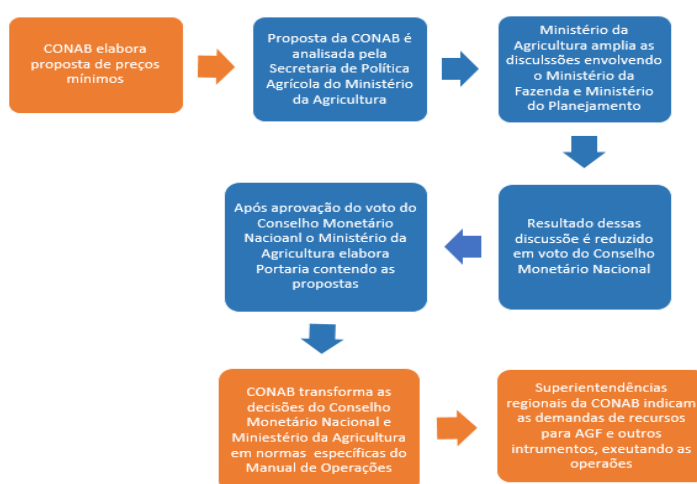
- e) após a aprovação do voto pelo CMN, o Mapa elabora Portaria tornando efetivas as propostas;
- f) a Conab transforma as decisões do CMN e do Mapa em normas específicas do Manual de Operações da Conab (MOC), publicando-as no Diário Oficial da União e em seu *site*;
- g) mensalmente as Superintendências Regionais da Conab, de acordo com o acompanhamento que é feito nos locais de produção, indicam as demandas de recursos para Aquisições do Governo Federal (AGF), ou outros instrumentos, informando o volume de produtos, de recursos necessários e os preços de mercado que estão sendo praticados naquela localidade;
- h) são feitas reuniões no âmbito da Conab e do Mapa, oportunidade em que são discutidos os volumes de recursos e disponibilidades frente ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e ao contingenciamento de despesas administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para as operações de aquisições e demais apoios à comercialização; e
- i) após a disponibilização dos recursos, a Conab executa os instrumentos de apoio à comercialização.

A interação entre órgãos públicos é explicada a partir das informações disponibilizadas pela própria CONAB ao descrever sua atuação:

a Conab produz a Proposta de Preços Mínimos, documento tomado como base técnica para a discussão e definição dos Preços Mínimos entre o Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), o Ministério da Fazenda (MF) e o Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>154</sup>.

Para melhor visualizar o procedimento para fixar o preço mínimo e a participação dos diversos órgãos estatais, apresenta-se o organograma a seguir:

Figura 9 – Organograma do procedimento para fixação do preço mínimo e participação dos órgãos estatais



Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri. Em laranja, as etapas de participação direta da CONAB dada a relevância de sua atuação durante o procedimento.

<sup>154</sup> CONAB. **Preços Mínimos**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Após a proposta da CONAB e a deliberação pelos demais órgãos, fixa-se o preço mínimo, que é divulgado por meio de Portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>155</sup>; posteriormente, é normatizado, pela própria CONAB, como cada produto é tratado na implementação da política de garantia do preço mínimo. A CONAB sinaliza que as operações da política de garantia de preço mínimo ocorrem a partir do momento em que os preços de mercado estão abaixo dos preços mínimos e menciona alguns instrumentos utilizados para a execução da política de garantia de preço mínimo, os quais são indicados pelas siglas PEP, PEPRO e AGF.

A informação da CONAB atestando que a atuação da política pública ocorre no momento em que o preço de mercado está abaixo do preço mínimo fixado, está em conformidade com o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>156</sup> e Carlos José Caetano Bacha<sup>157</sup>, os quais incluem a política de garantia do preço mínimo como instrumento de garantia de renda mínima ao produtor rural, determinando, assim, um pressuposto de que não é necessária a intervenção governamental quando o preço de mercado está acima do preço mínimo fixado, pois, nesse período, pressupõe-se que a renda do produtor está assegurada.

A CONAB descreve programas específicos utilizados para executar a política de garantia do preço mínimo, revelando a importância de revelar os instrumentos necessários para colocar em prática a aquisição do produto agrícola, conforme o preço mínimo que lhe foi fixado.

Em relação aos instrumentos para se implementar a política de garantia de preço mínimo, buscou-se informação oficial sobre o tema, para esclarecer a forma de atuação do órgão público. No *site* da CONAB<sup>158</sup>, consta a relação e a descrição técnica de cada um dos instrumentos utilizados para operacionalizar a política de garantia de preços mínimos, os quais podem ser explicados conforme a síntese abaixo:

- a) *aquisições do governo federal* (AGF): É parte da PGPM que ampara os produtores agricultores familiares e/ou suas cooperativas, por meio da aquisição de produtos, quando os preços de mercado caem abaixo do mínimo estabelecido. O governo adquire

<sup>155</sup> Como exemplo, indica-se a Portaria MAPA n. 452/2022, que publicou os preços mínimos para os produtos de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023, fixados pelo Conselho Monetário Nacional, por meio do Voto 56/2022 (CMN), de 29 de junho de 2022. Disponível em: [https://biblioteca.conab.gov.br/phl82/pdf/legislacao/2022\\_PRT\\_452.pdf](https://biblioteca.conab.gov.br/phl82/pdf/legislacao/2022_PRT_452.pdf). Acesso em: 26 mar. 2024.

<sup>156</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

<sup>157</sup> BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 101.

<sup>158</sup> CONAB. **Instrumentos de Política Agrícola**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-politica-agricola> Acesso em: 02 jun. 2024.

os produtos a um preço garantido, assegurando uma renda mínima aos agricultores. O Tesouro Nacional financia essa aquisição, promovendo estabilidade econômica e segurança alimentar;<sup>159</sup>

- b) *contrato de opção de venda (COV)*: Trata-se de um seguro de preços na PGPM, que permite aos produtores venderem produtos ao governo no futuro a um preço fixado previamente, quando o mercado está abaixo do mínimo. Ele outorga o direito de vender seu produto para o governo, mas não uma obrigação. É utilizado como regulação de preço quando o mercado está abaixo ou com tendência a alcançar valor menor que o preço mínimo<sup>160</sup>.
- c) *financiamento especial para estocagem de produtos agropecuários (FEE)*: tem por objetivo financiar o armazenamento e a conservação de produtos agropecuários, para assegurar que a comercialização possa ocorrer no momento em que as condições de mercado estejam melhores;<sup>161</sup>
- d) *financiamento para garantia de preços ao produtor (FGPP)*: visa permitir aos produtores rurais a venda de sua produção por valor não inferior ao preço mínimo, para os produtos amparados pela PGPM, ou ao preço de referência fixado para os produtos indicados no Manual do Crédito Rural. Esse financiamento não é direcionado ao produtor rural, mas a Cooperativas de Produtores Rurais nas atividades de beneficiamento ou industrialização, beneficiadores, agroindústrias, cerealistas, avicultores de corte e suinocultores independentes (não integrados)<sup>162</sup>.
- e) *prêmio para escoamento de produto (PEP)*: É uma subvenção econômica oferecida pelo governo federal para compradores que adquiram produtos diretamente de produtores rurais ou cooperativas pelo preço mínimo, quando o mercado está abaixo desse valor. O processo envolve leilões realizados pelo Sistema de Comercialização Eletrônica da Conab (Siscoe), com condições pré-estabelecidas e pagamento direto aos produtores. Após a entrega do produto na região de destino, a documentação comprovando o

<sup>159</sup> CONAB. **Relatórios AGF**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques/aquisicoes/aquisicao-do-governo-federal-agf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>160</sup> CONAB. **Contrato de opção de venda público**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/contrato-de-opcao-de-venda-publico>, Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>161</sup> CONAB. **Instrumentos de Política Agrícola**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-politica-agricola> Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>162</sup> CONAB. **Instrumentos de Política Agrícola**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-politica-agricola> Acesso em: 02 jun. 2024.

pagamento ao produtor e a colocação do produto na região de destino, o arrematante disposto a aderir recebe o prêmio;<sup>163</sup>

- f) *prêmio equalizador pago ao produto (PEPRO)*: É uma subvenção econômica – o governo oferece auxílio financeiro direto aos produtores rurais ou às suas cooperativas, para compensar as diferenças entre o preço de mercado e o preço mínimo estabelecido, objetivando escoar o produto do local de produção para o de consumo<sup>164</sup>;
- g) *prêmio de risco para aquisição de produto agrícola oriundo de contrato privado de opção de venda (PROP)*: Subvenção econômica utilizada quando o governo tem interesse em sinalizar preços futuros para o produto agrícola e requer o credenciamento de um corretor. Ela é concedida “em leilão público ao segmento consumidor que se dispõe a adquirir (em data futura) determinado produto diretamente de produtores e/ou suas cooperativas, pelo preço de exercício fixado e nas Unidades da Federação estabelecidas pelo governo”, cuja aquisição ocorrerá por meio de lance, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda. “A operação é composta por dois leilões. No primeiro, é leiloadada a subvenção econômica ao segmento consumidor e no segundo, são leiloados os contratos privados de opção de venda”<sup>165</sup>.
- h) *subvenção direta a produtos extrativistas (SDPE)*: A Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) estabelece preços mínimos para 17 produtos extrativistas (açaí, andiroba, babaçu, baru, borracha extrativa, buriti, cacau extrativo, castanha-do-brasil, juçara, macaúba, mangaba, murumuru, pequi, piaçava, pinhão, pirarucu de manejo e umbu), incentivando a conservação ambiental e fornecendo renda às comunidades tradicionais. Estudos visam incluir novos produtos para ampliar o apoio socioeconômico e valorizar o conhecimento tradicional. Em suma, a PGPM-Bio representa um importante instrumento de políticas públicas para promover a conservação ambiental, apoiar comunidades extrativistas e valorizar o conhecimento tradicional, contribuindo para a sustentabilidade socioambiental das regiões nas quais essas atividades são praticadas<sup>166</sup>;

<sup>163</sup> CONAB. **Prêmio para o escoamento de produto (PEP)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pep> Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>164</sup> CONAB. **Prêmio Equalizador pago ao Produtor (PEPRO)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pepro> Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>165</sup> CONAB. **Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato de Opção de Venda Privado (PROP)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/prop> Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>166</sup> CONAB. **Instrumentos de Política Agrícola**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-politica-agricola> Acesso em: 02 jun. 2024.

- i) *valor para escoamento do produto (VEP)*: É um mecanismo pelo qual indivíduos adquirem produtos do governo federal para distribuir em áreas de consumo específicas, recebendo subvenção. A venda do estoque público ocorre quando necessária intervenção governamental para regular preços e abastecer mercados, com o participante seguindo as condições estabelecidas no aviso divulgado com antecedência<sup>167</sup>;
- j) *leilões públicos*: Instrumento utilizado pelo governo federal para retornar o produto ao mercado em suprimento à demanda, sempre que o preço monitorado atingir o Preço de Liberação de Estoques (PLE). Os leilões podem ocorrer na operação de compra pública de produtos para atender às atividades finalísticas da Conab; de venda pública de produtos pertencentes aos estoques públicos geridos pela Conab e de troca pública de produtos pertencentes aos estoques da Conab e compra simultânea de produtos para atender às atividades finalísticas da Conab<sup>168</sup>.
- k) *programa de garantia de preços da agricultura familiar (PGPAF)*: Visa incentivar a agricultura familiar, por meio da compra de seus produtos e colocação perante o consumo e industrialização: “Os agricultores e produtores rurais com operações de crédito de custeio e investimento agropecuário contratadas no âmbito do Pronaf tem direito a bônus de desconto sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente no âmbito do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF)”<sup>169</sup>.

O objetivo desta pesquisa não abrange aprofundar o estudo desses instrumentos, mas é possível extrair de suas descrições alguns objetivos comuns, os quais ratificam que um dos propósitos da política de garantia de preço mínimo é assegurar renda mínima ao produtor rural.

Embora cada um deles tenha suas especificidades e objetivos, identificam-se alguns objetivos comuns que os permeiam, conforme se vê na sequência:

<sup>167</sup> CONAB. **Venda de Produtos Agropecuários dos Estoques Públicos (VEP)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/vep>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>168</sup> CONAB. **Leilões públicos**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>169</sup> BRASIL. Gov.br. Agricultura e Pecuária. **Acessar o Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar (PGPAF)**. 29 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-de-garantia-de-preco-para-a-agricultura-familiar-pgpaf#:~:text=O%20que%20%C3%A9%3F-O%20Programa%20de%20Garantia%20de%20Pre%C3%A7o%20para%20a%20Agricultura%20Familiar,garantia%20igual%20ou%20pr%C3%B3ximo%20do>. Acesso em: 02 jun. 2024.

- a) *estabilidade econômica*: Muitos desses instrumentos visam promover a estabilidade econômica, tanto para os produtores agrícolas quanto para o setor, o que pode ser alcançado através da garantia de preços mínimos, da proteção contra a volatilidade de preços ou estímulo ao escoamento de produtos;
- b) *segurança alimentar*: Ao garantir uma renda mínima para os agricultores e a disponibilidade de alimentos a preços acessíveis para os consumidores, esses programas contribuem para a segurança alimentar da população;
- c) *apoio aos produtores rurais*: Uma preocupação comum em muitos desses programas é oferecer suporte aos produtores rurais, especialmente agricultores familiares e comunidades extrativistas, garantindo uma renda adequada e promovendo o desenvolvimento sustentável no campo;
- d) *regulação do mercado*: Esses instrumentos também têm o objetivo de regular o mercado agrícola, controlando a oferta e a demanda de produtos, evitando a concentração de poder de mercado ou mitigando eventuais distorções;
- e) *conservação ambiental*: Algumas políticas, como a subvenção direta a produtos extrativistas (SDPE), têm como objetivo promover a conservação ambiental, incentivando práticas sustentáveis de uso da terra e protegendo os recursos naturais;
- f) *promoção do desenvolvimento regional*: Muitas vezes, esses programas são desenhados para beneficiar regiões específicas do país, incentivando o desenvolvimento econômico e social em áreas rurais ou remotas;
- g) *garantia de renda mínima ao produtor*: ao adquirir produtos agrícolas a preço mínimo garantido (AGF), disponibilizar financiamento para que o produtor não venda sua produção por valor inferior ao preço mínimo estabelecido (FGPP), compensar diferenças entre o preço de mercado e preço mínimo (PEPRO) ou estabelecer preço mínimo para os produtos extrativistas (SDPE), esses instrumentos asseguram renda mínima ao produtor rural, protegendo-o contra as oscilações e a queda de preço do mercado. Igualmente, mesmo o contrato de opção de venda (COV) e o prêmio para escoamento de produto (PEP), ainda que não visem garantir diretamente uma renda mínima, oferecem proteção contra a volatilidade de preços e podem ajudar a estabilizar a renda dos agricultores, indiretamente contribuindo para esse objetivo.

Diante desses elementos identificadores, há uma percepção de que os detalhes de implementação e os resultados específicos entre os diferentes instrumentos, não são capazes de



retirar desses instrumentos a existência de objetivos comuns, os quais refletem a necessidade do governo em promover um setor agrícola próspero, sustentável e inclusivo.

Ademais, embora todos esses instrumentos estejam disponíveis para a atuação governamental, visando monitorar, controlar e intervir no mercado de produtos agrícolas, eles atuam de maneira diferente em relação à garantia de preço mínimo, pois, enquanto as Aquisições do Governo Federal (AGF), o Contrato de Opção de Venda (COV), o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), a Subvenção Direta a Produtos Extrativistas (SDPE) e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) estão diretamente vinculados à liberação de recursos da administração pública para os produtores, visando a compra do produto e assegurar preço mínimo ao produto agrícola<sup>170</sup>, o Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP), o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), o Prêmio de risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP) e o Valor para Escoamento do Produto (VEP) disponibilizam recursos públicos para terceiros, por meio de financiamento ou subvenção, que utilizam esses recursos na aquisição de produtos pelo preço de garantia; são instrumentos importantes relacionados à regulação de preços e à intervenção do governo no mercado agrícola, ajudando a proteger os interesses dos produtores em momentos de instabilidade no mercado.

Diante disso, uma vez que esses instrumentos visam assegurar a comercialização do produto agrícola, com base no preço mínimo estabelecido, considerando que o preço mínimo, por expressa disposição constitucional, deve ser compatível com o custo de produção, há uma decorrência lógica e silogística de que o uso desses instrumentos não pode resultar em uma intervenção estatal cujo preço de garantia seja inferior ao custo despendido para a produção agrícola.

A utilização dos instrumentos de atuação da política de garantia de preço mínimo deve ocorrer em perfeita consonância aos objetivos dessa política pública, razão pela qual devem contribuir para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima.

Esses instrumentos são essencialmente utilizados nos momentos de crise de preços no mercado agrícola, pois a atuação governamental os executa, em relação “aos produtos incluídos nessa política, caso o preço de mercado fique abaixo do preço mínimo”<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Esses programas são utilizados como instrumentos para que a CONAB possa efetuar a aquisição do produto agrícola pela CONAB e o financiamento para aquisição do produto por terceiro pelo preço mínimo garantido ou, ainda, uma compensação a ser paga ao produtor pela diferença entre o preço garantido e o preço de mercado

<sup>171</sup> BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 108.

Logo, há um duplo balizamento para o uso dos instrumentos da política de garantia do preço mínimo, pois, além de sua fixação estar vinculada à compatibilidade com o custo de produção, a efetivação dessa política pública é necessária e ocorre quando o preço de mercado do produto agrícola não for compatível para gerar renda ao produtor rural, pois não será suficiente para cobrir os custos de produção.

#### **4.2 Efetividade da política de garantia de preço mínimo para a produção de milho para os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás**

Do contexto descrito resulta a importância de se analisar, empiricamente, a política de garantia de preço mínimo em comparação ao preço de mercado, pois permite verificar, em um primeiro momento, se a política de garantia de preço mínimo para o milho, referente aos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, tem fixado o preço do produto com redução ou majoração em relação ao valor oferecido pelo mercado.

Após a comparação entre o preço mínimo fixado e o preço de mercado, compara-se o preço mínimo fixado e o custo de produção, o que permite analisar se a política de garantia de preço mínimo tem sido executada com efetividade, conforme os critérios estabelecidos na pesquisa.

##### **4.2.1 Comparação entre o preço de mercado e o preço mínimo oferecido pela política pública**

Conforme salientado, a política pública do preço mínimo visa estabelecer um valor mínimo para a aquisição do produto agrícola, atuando como um mecanismo que outorga segurança no desenvolvimento da atividade agrícola, principalmente porque, por expressa disposição constitucional, o preço mínimo deve ser fixado de maneira a garantir o ressarcimento dos custos de produção.

Por meio desse mecanismo, quando o produtor rural não encontrar comprador para a produção agrícola por preço que lhe permita, no mínimo, cobrir os custos de produção, para a atividade não sofrer abalo em seu equilíbrio econômico-financeiro, o Estado, intervindo positivamente no mercado de aquisição dos produtos agrícolas, deve implementar as ferramentas necessárias para garantir o comércio da produção com base no preço mínimo compatível com o custo de produção.

Esse é um paradigma lógico decorrente das normas instituidoras da política de garantia do preço mínimo e dos objetivos reconhecidos e divulgados pelos órgãos públicos que executam essa política pública.

Se não ocorrer essa implementação do preço mínimo compatível com os custos de produção, a política agrícola de garantia do preço ao produtor rural pode ser questionada quanto a sua efetividade, pois o produtor rural estará sujeito a efetuar a venda da produção por preço oferecido pelo mercado; trata-se de um problema que afeta a atividade quando esse preço não cobre o custo de produção.

Para analisar a política de preço mínimo, sob o parâmetro comparativo com o preço de mercado, optou-se por verificar inicialmente, no tocante à comercialização do milho, o valor médio oferecido pelo mercado, para a saca de milho de 60 kg, produto disponível, durante todos os meses nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, para os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

O valor de mercado para o produto milho foi obtido por meio de informações disponíveis no *site* da CONAB<sup>172</sup>, a qual possui um espaço específico para divulgar a média de preços de mercado praticada para diversos produtos.

Para esta tese, foram utilizados os dados sobre os preços médios mensais do milho, pagos diretamente ao produtor, entre janeiro de 2019 a dezembro de 2022, para os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

Com base nos dados coletados, elaborou-se a tabela abaixo indicando a média anual do preço de mercado praticado no Estado de Mato Grosso:

Figura 10 – Preço médio mensal de mercado para o milho considerando média aritmética para chegar ao preço médio anual de mercado (2019-2020), para o Estado de Mato Grosso

---

<sup>172</sup> CONAB. **Preços Agropecuários**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos> Acesso em: 02 jun. 2024. Nesse link é possível consultar o preço de diversos produtos, selecionando o período, o nível de comercialização, o produto específico e a unidade da federação. A CONAB divulga os preços médios semanais e mensais.

| mês/dia      | 2019             | mês/dia          | 2020             | mês/dia          | 2021      | mês/dia   | 2022      |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|-----------|-----------|
| janeiro      | R\$ 21,44        | janeiro          | R\$ 35,12        | janeiro          | R\$ 59,39 | janeiro   | R\$ 71,80 |
| fevereiro    | R\$ 22,21        | fevereiro        | R\$ 37,85        | fevereiro        | R\$ 65,84 | fevereiro | R\$ 75,49 |
| março        | R\$ 23,33        | março            | R\$ 39,36        | março            | R\$ 69,30 | março     | R\$ 78,53 |
| abril        | R\$ 22,83        | abril            | R\$ 39,72        | abril            | R\$ 75,20 | abril     | R\$ 71,98 |
| maio         | R\$ 21,94        | maio             | R\$ 37,74        | maio             | R\$ 78,99 | maio      | R\$ 70,99 |
| junho        | R\$ 23,31        | junho            | R\$ 30,89        | junho            | R\$ 70,74 | junho     | R\$ 68,89 |
| mês/dia      | 2019             | mês/dia          | 2020             | mês/dia          | 2021      | mês/dia   | 2022      |
| julho        | R\$ 23,54        | julho            | R\$ 33,17        | julho            | R\$ 68,31 | julho     | R\$ 62,24 |
| agosto       | R\$ 22,62        | agosto           | R\$ 41,16        | agosto           | R\$ 77,86 | agosto    | R\$ 63,16 |
| setembro     | R\$ 23,04        | setembro         | R\$ 46,35        | setembro         | R\$ 71,80 | setembro  | R\$ 66,35 |
| outubro      | R\$ 26,16        | outubro          | R\$ 57,19        | outubro          | R\$ 73,86 | outubro   | R\$ 65,65 |
| novembro     | R\$ 28,36        | novembro         | R\$ 64,69        | novembro         | R\$ 68,25 | novembro  | R\$ 65,01 |
| dezembro     | R\$ 30,76        | dezembro         | R\$ 59,50        | dezembro         | R\$ 64,94 | dezembro  | R\$ 64,45 |
| <b>Média</b> | <b>R\$ 24,13</b> | <b>R\$ 43,56</b> | <b>R\$ 70,37</b> | <b>R\$ 68,71</b> |           |           |           |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

Com base nos dados coletados, elaborou-se a tabela seguinte indicando a média anual do preço de mercado praticado no Estado de Mato Grosso do Sul:

Figura 11 – Preço médio mensal de mercado para o milho (média aritmética para chegar ao preço médio anual de mercado), de 2019 a 2020, no Estado do Mato Grosso do Sul

| mês/dia      | 2019             | mês/dia          | 2020             | mês/dia          | 2021      | mês/dia   | 2022      |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|-----------|-----------|
| janeiro      | R\$ 28,34        | janeiro          | R\$ 37,89        | janeiro          | R\$ 72,64 | janeiro   | R\$ 83,94 |
| fevereiro    | R\$ 30,49        | fevereiro        | R\$ 38,82        | fevereiro        | R\$ 71,48 | fevereiro | R\$ 86,60 |
| março        | R\$ 30,74        | março            | R\$ 40,43        | março            | R\$ 75,64 | março     | R\$ 86,22 |
| abril        | R\$ 26,86        | abril            | R\$ 39,16        | abril            | R\$ 87,96 | abril     | R\$ 75,87 |
| maio         | R\$ 24,74        | maio             | R\$ 38,10        | maio             | R\$ 92,77 | maio      | R\$ 77,05 |
| junho        | R\$ 27,33        | junho            | R\$ 36,61        | junho            | R\$ 81,52 | junho     | R\$ 75,01 |
| mês/dia      | 2019             | mês/dia          | 2020             | mês/dia          | 2021      | mês/dia   | 2022      |
| julho        | R\$ 26,95        | julho            | R\$ 38,20        | julho            | R\$ 87,89 | julho     | R\$ 66,88 |
| agosto       | R\$ 26,87        | agosto           | R\$ 43,69        | agosto           | R\$ 90,58 | agosto    | R\$ 70,17 |
| setembro     | R\$ 26,52        | setembro         | R\$ 48,83        | setembro         | R\$ 81,78 | setembro  | R\$ 72,43 |
| outubro      | R\$ 30,49        | outubro          | R\$ 59,47        | outubro          | R\$ 78,10 | outubro   | R\$ 72,56 |
| novembro     | R\$ 33,98        | novembro         | R\$ 70,78        | novembro         | R\$ 72,65 | novembro  | R\$ 72,87 |
| dezembro     | R\$ 35,96        | dezembro         | R\$ 63,70        | dezembro         | R\$ 76,45 | dezembro  | R\$ 70,89 |
| <b>Média</b> | <b>R\$ 29,11</b> | <b>R\$ 46,31</b> | <b>R\$ 80,79</b> | <b>R\$ 75,87</b> |           |           |           |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

Em seguida, apresenta-se a tabela que indica a média anual do preço de mercado praticado no Estado de Goiás:

Figura 12 – Preço médio mensal de mercado para o milho (média aritmética para chegar ao preço médio anual de mercado), de 2019 a 2020, Estado de Goiás

| mês/dia      | 2019             | mês/dia          | 2020             | mês/dia          | 2021      | mês/dia   | 2022      |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|-----------|-----------|
| janeiro      | R\$ 28,17        | janeiro          | R\$ 42,67        | janeiro          | R\$ 70,84 | janeiro   | R\$ 79,24 |
| fevereiro    | R\$ 30,17        | fevereiro        | R\$ 43,91        | fevereiro        | R\$ 72,58 | fevereiro | R\$ 83,64 |
| março        | R\$ 31,64        | março            | R\$ 46,09        | março            | R\$ 75,38 | março     | R\$ 83,82 |
| abril        | R\$ 29,17        | abril            | R\$ 42,76        | abril            | R\$ 80,20 | abril     | R\$ 75,01 |
| maio         | R\$ 27,14        | maio             | R\$ 37,70        | maio             | R\$ 85,19 | maio      | R\$ 77,85 |
| junho        | R\$ 28,09        | junho            | R\$ 35,73        | junho            | R\$ 76,42 | junho     | R\$ 75,52 |
| mês/dia      | 2019             | mês/dia          | 2020             | mês/dia          | 2021      | mês/dia   | 2022      |
| julho        | R\$ 27,63        | julho            | R\$ 38,52        | julho            | R\$ 79,33 | julho     | R\$ 67,98 |
| agosto       | R\$ 27,20        | agosto           | R\$ 45,07        | agosto           | R\$ 86,35 | agosto    | R\$ 70,19 |
| setembro     | R\$ 28,28        | setembro         | R\$ 49,40        | setembro         | R\$ 80,50 | setembro  | R\$ 71,45 |
| outubro      | R\$ 31,49        | outubro          | R\$ 59,26        | outubro          | R\$ 78,56 | outubro   | R\$ 71,01 |
| novembro     | R\$ 35,25        | novembro         | R\$ 69,37        | novembro         | R\$ 79,93 | novembro  | R\$ 70,16 |
| dezembro     | R\$ 38,83        | dezembro         | R\$ 62,34        | dezembro         | R\$ 79,17 | dezembro  | R\$ 69,22 |
| <b>Média</b> | <b>R\$ 30,26</b> | <b>R\$ 47,74</b> | <b>R\$ 78,70</b> | <b>R\$ 74,59</b> |           |           |           |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

Assim, para melhor visualização do preço médio de mercado, conforme as informações indicadas no *site* oficial da CONAB e utilizados como base para catalogar os dados utilizados nesta pesquisa, apresenta-se, de maneira concentrada, os resultados obtidos acima, por meio de uma tabela que revela o valor médio do preço de mercado, da saca de milho (60 kg), em cada um dos Estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás).

Além disso, a tabela traz uma média de preço de mercado geral, a partir da média aritmética do preço nos três Estados, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022.

Figura 13 – Preços médios/anuais de mercado para o milho (Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás). Média aritmética do preço de mercado anual para os três Estados

| ESTADO                                             | 2019             | 2020             | 2021             | 2022             |
|----------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Mato Grosso                                        | R\$ 24,13        | R\$ 43,56        | R\$ 70,37        | R\$ 68,71        |
| Mato Grosso do Sul                                 | R\$ 29,11        | R\$ 46,31        | R\$ 80,79        | R\$ 75,87        |
| Goiás                                              | R\$ 30,26        | R\$ 47,74        | R\$ 78,70        | R\$ 74,59        |
| <b>Média preço de mercado para os três Estados</b> | <b>R\$ 27,83</b> | <b>R\$ 45,87</b> | <b>R\$ 76,62</b> | <b>R\$ 73,06</b> |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

Apresentadas as informações sobre o preço médio de mercado, passa-se a demonstrar as informações apuradas perante a CONAB, sobre o preço mínimo fixado para a saca de milho de 60 kg, referente aos anos 2019, 2020, 2021 e 2022, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

O preço mínimo do produto agrícola, para fins da política de garantia de preço mínimo, é fixado considerando diversos fatores. Leonardo Tavares Lameiro da Costa, ao analisar a metodologia utilizada para definir os preços mínimos a serem atribuídos a cada safra, destaca que, na maioria das vezes, fixa-se em valor semelhante ao custo variável médio de produção, embora também sejam “considerados outros fatores como os preços de paridade de importação e exportação e os preços praticados no atacado e ao produtor”.<sup>173</sup>

As informações referentes ao preço mínimo para o milho, no período e região já indicados, foram coletadas no *site* da CONAB<sup>174</sup>, onde constam o preço mínimo fixado em cada ano para os produtos abrangidos pela política de garantia do preço mínimo.

Segundo as informações coletadas, apresenta-se uma tabela do preço mínimo, para a saca de milho de 60 kg, referente aos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, abrangendo os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, e a composição de uma média aritmética do preço mínimo fixado nesses períodos e localidades<sup>175</sup>.

<sup>173</sup> COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. **Câmara dos Deputados, Brasília**, 2015, p. 11. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&rlz=1C1GCEU\\_pt-BRBR971BR971&oq=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg80gEJMzAyOGowajE1qAIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&rlz=1C1GCEU_pt-BRBR971BR971&oq=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg80gEJMzAyOGowajE1qAIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: 06 jun. 2024.

<sup>174</sup> Disponível em CONAB <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos?view=default>. Link <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaPgpm.do?method=acaoListarConsulta>, acesso em 27 de março de 2024.

<sup>175</sup> Tabela organizada pelo autor. A CONAB realiza a divulgação do preço mínimo referente a cada Estado da Federação, informando o preço mínimo básico praticado em cada um dos meses, de cada ano. Pela consulta foi possível aferir que o preço praticado em cada ano é idêntico para todos os meses, de modo que, a informação apresentada na tabela elaborada no trabalho, referente ao preço mínimo de cada ano não sofre alterações no período de janeiro a dezembro. A consulta sobre preço mínimo para o milho está disponível em <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaPgpm.do?method=acaoCarregarConsulta> e nesse link é possível acessar a informação de cada ano e para cada um dos Estados.

Figura 14 – Preço mínimo, para a saca de milho de 60 kg (anos 2019, 2020, 2021 e 2022) – Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás

| ESTADO                                         | 2019             | 2020             | 2021             | 2022             |
|------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Mato Grosso                                    | R\$ 17,93        | R\$ 18,45        | R\$ 20,85        | R\$ 25,80        |
| Mato Grosso do Sul                             | R\$ 21,62        | R\$ 24,51        | R\$ 26,28        | R\$ 31,34        |
| Goiás                                          | R\$ 21,62        | R\$ 24,51        | R\$ 26,28        | R\$ 31,34        |
| <b>Média preço mínimo para os três Estados</b> | <b>R\$ 20,39</b> | <b>R\$ 22,49</b> | <b>R\$ 24,47</b> | <b>R\$ 29,49</b> |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri

Apresentadas as informações sobre a média do preço de mercado e a média do preço mínimo, compara-se entre a média da cotação de mercado da saca de milho de 60 kg, referente aos anos 2019, 2020, 2021 e 2022, e a média do preço mínimo fixado pela política de garantia de preço mínimo. Além disso, destaca-se a diferença entre a média do preço de mercado e a média do preço mínimo fixado para o produto.

Figura 15 – Média do preço mínimo e média do preço de mercado, conforme informações do CONAB – diferença entre preço mínimo e preço de mercado.

|                                                           | 2019            | 2020             | 2021             | 2022             |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| Média do preço de mercado para os três Estados            | R\$ 27,83       | R\$ 45,87        | R\$ 76,62        | R\$ 73,06        |
| Média do preço mínimo para os três Estados                | R\$ 20,39       | R\$ 22,49        | R\$ 24,47        | R\$ 29,49        |
| <b>Diferença entre médio do preço mínimo e de mercado</b> | <b>R\$ 7,44</b> | <b>R\$ 23,38</b> | <b>R\$ 52,15</b> | <b>R\$ 43,57</b> |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

Observa-se que, no período e nas regiões abrangidas pela análise, o preço oferecido pelo mercado ao milho foi sempre superior ao preço mínimo.

Os dados demonstram que o preço oferecido pelo mercado para a aquisição do milho, aos produtores rurais dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, nos anos agrícolas de 2019, 2020, 2021 e 2022, comportou-se de maneira mais favorável ao produtor de milho do que o preço mínimo fixado pela política pública, pois houve uma precificação melhor para o produto pelo mercado se comprada à política de garantia do preço mínimo.

Contudo, essa constatação não revela, por si só, uma situação de ineficiência da política pública, uma vez que a política de garantia de preço mínimo, conforme previsto pela CF/1988, não foi implementada para assegurar ao produtor rural uma rentabilidade equivalente àquela decorrente da valorização do produto no mercado de *commodities*, mas para estabelecer um

parâmetro mínimo de equilíbrio econômico financeiro ao desenvolvimento da atividade agrícola, na exata medida em que a normatização prevê que o preço mínimo deve ser fixado de maneira compatível com o custo de produção, sem estabelecer qualquer pretensão ou vinculação visando superar ou equiparar o preço de mercado. Essa diferença não significa distorção ou inefetividade da política de garantia de preços mínimos, uma vez que essa política não tem por objetivo oferecer preço superior ou competir com o valor de mercado.

Considerando que, no período investigado (2019 a 2022), o preço de mercado para o milho foi superior ao preço mínimo fixado pela CONAB, revela-se um fator que reduz o interesse e a própria necessidade sobre o uso da política pública em favor dos produtores, pois, ocorrendo a comercialização do produto por preço superior ao preço mínimo, compreende-se que a venda do produto ocorre sem a necessidade de se executar a política de garantia do preço mínimo.

É preciso ter como fundamento para a análise, a compreensão de que a política de garantia do preço mínimo visa assegurar que, nos momentos em que o preço de mercado não for suficiente para cobrir os custos de produção, o produtor terá a possibilidade de buscar a venda do produto por meio dos instrumentos da política de garantia de preço mínimo, para não ficar sujeito a vender o produto com prejuízo.

Esse parâmetro sobre o objetivo da política de garantia de preço mínimo é explicado por Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha<sup>176</sup> ao analisarem a formulação da política de garantia de preços sob a ótica da economia política:

Os riscos inerentes à atividade agropecuária, de flutuações da produtividade e de oscilações desfavoráveis dos preços recebidos pelos produtores, e os possíveis efeitos alocativos e distributivos caso esses riscos se concretizem em perdas efetivas, tornam patente a necessidade de políticas específicas para o setor agropecuário. Os impactos do risco de flutuações da produtividade podem ser mitigados com uma política de seguro agropecuário, enquanto o risco de flutuações de preços pode ser reduzido com a adoção de uma política de garantia de preços mínimos de produtos agropecuários (PGPM).

Ainda sob o aspecto da demonstração da atuação da política de garantia de preço mínimo quanto ao preço de mercado do produto agrícola, Simone Yuri Ramos esclarece:<sup>177</sup>

Quando se estabelece um preço mínimo, duas situações podem ocorrer: a) o preço de equilíbrio fica acima do preço mínimo e (b) o preço de equilíbrio fica abaixo do preço

<sup>176</sup> SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. *Nova Economia*, v. 29, p. 161-192, 2019, p. 162.

<sup>177</sup> RAMOS, Simone Yuri. *Panorama da política agrícola brasileira: a política de garantia de preços mínimos*. 2009, p. 52-53.



mínimo. No primeiro caso, como o preço mínimo é estabelecido abaixo do preço de mercado, essa garantia não se mostra atraente ao produtor, pois será melhor vender diretamente ao mercado do que recorrer às autoridades e receber o preço mínimo pelo produto. No segundo caso, como o preço mínimo é estabelecido acima do preço de mercado, haverá excesso de oferta e os produtores preferirão vender ao preço mínimo a vender no mercado.

A intervenção nos mercados justifica-se somente no segundo caso, com o governo atuando em duas frentes: Programa de aquisições: o governo adquire o excedente ao preço mínimo. Atualmente, dois mecanismos são utilizados nas aquisições e formação de estoques públicos – a AGF e o COV. Programa de subsídios: o governo permite que os preços caiam, mas, para manter a receita dos produtores, paga-lhes um subsídio, exatamente igual à diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado. Esse mecanismo envolve as operações de apoio à comercialização – PEP, PROP, PEP, PEP, PEP.

Esse posicionamento confirma a seguinte percepção: a garantia do preço mínimo revela que a intervenção estatal visa a estabilizar os preços e garantir uma renda mínima aos produtores, especialmente em setores sensíveis à volatilidade de preços ou sujeitos a choques de oferta.

A análise sobre a fixação do preço mínimo, que se coaduna com o objetivo desta pesquisa, não se encerra na comparação entre o preço de mercado e o preço mínimo fixado para o produto, pois deve-se verificar se o preço mínimo foi estabelecido com respeito à determinação legal de sua compatibilidade com o custo de produção, uma vez que esse parâmetro de análise permite verificar a efetividade ou não da política de garantia de preço mínimo.

Assim, esta tese adota uma conceituação limitada de eficácia para a política de garantia do preço mínimo, elegendo como parâmetro a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, sem analisar os efeitos do preço mínimo sobre o valor de mercado, regulação de estoques públicos ou o abastecimento de produtos no mercado consumidor, pois o foco é verificar se a política pública está cumprindo um de seus objetivos: assegurar renda mínima ao produtor rural.

A investigação sobre a fixação do preço mínimo de maneira compatível com o custo de produção não se esvazia pelo fato de o preço oferecido pelo produto estar acima do preço mínimo fixado pelo governo. Ainda que nessa situação o produtor efetive a venda do produto, sem acessar a política de garantia de preço mínimo, pela maior valorização do produto no mercado, o preço mínimo fixado pelo governo atua com balizador da rentabilidade mínima do produtor rural.

Assim, como o preço mínimo é fixado todos os anos para os produtos incluídos na política de garantia, é necessário que isso seja feito com respeito aos parâmetros fixados para a execução da política agrícola.

Quanto à compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, verifica-se se esse pressuposto normativo tem sido respeitado pela política agrícola, pois sua fixação abaixo do custo de produção retira da política pública seu objetivo de servir como parâmetro e garantia de renda mínima do produtor.

Logo, mesmo no período em que o preço de mercado é superior ao preço mínimo, atuando a política de preço mínimo sem respeitar a compatibilidade com o custo de produção, estaria permitindo que o preço de mercado, mesmo superior ao preço mínimo, não cubra o custo de produção.

Mesmo nos momentos em que o preço de mercado é superior ao preço mínimo, e ainda que não tenha sido acessada pelo produtor, a política de garantia de preço mínimo deve respeitar o pressuposto normativo da compatibilidade com o custo de produção, primeiramente, porque é uma previsão constitucional; em segundo lugar, porque, na ausência dessa compatibilidade, a comercialização do produto, ainda que pelo preço de mercado, perde qualquer valor de referência em relação ao custo de produção, retirando a segurança de que o preço de mercado, mesmo praticado acima do preço mínimo, será suficiente para cobrir o custo de produção.

É justamente da comparação entre o custo de produção e o preço mínimo fixado para o produto agrícola que se extrai informações que permitam identificar a efetividade da política pública, pois, conforme delineado, essa garantia mínima é concebida para assegurar uma renda mínima ao produtor, a qual não ocorrerá se o preço mínimo não for compatível com o custo de produção. A finalidade dessa política pública é levar o produtor a ter uma receita mínima, visto que o preço mínimo normalmente corresponde aos custos variáveis de produção, e se manter na atividade até que os preços de mercado reajam<sup>178</sup>.

A necessidade de se analisar a eficácia da política de garantia de preço mínimo, a partir da compatibilização com o custo de produção, é externada por Simone Yuri Ramos: “a eficácia da política também depende do valor do preço mínimo, que muitas vezes não é interessante ao produtor, já que não chega a cobrir seus custos variáveis de produção”<sup>179</sup>. Evidente que, quando o preço mínimo fixado não cobre o custo de produção, não haverá renda mínima, mas prejuízo suportado pelo produtor.

---

<sup>178</sup> RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da política agrícola brasileira**: a política de garantia de preços mínimos. 2009, p. 61

<sup>179</sup> RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da política agrícola brasileira**: a política de garantia de preços mínimos. 2009, p. 79.

A autora demonstra também a carência de estudos voltados à avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade da PGPM: “na área agrícola, avaliações de desempenho são bastante escassas o que denota a importância e a urgência da estruturação de pesquisas nessa direção”<sup>180</sup>.

Diante disso, amplia-se o estudo, trazendo análise específica sobre a existência ou não de compatibilidade entre o custo de produção e o preço mínimo fixado, para a saca de 60 kg do milho disponível, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, para os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

Porém, antes de se apresentar os dados, relevante descrever a metodologia adotada pelo órgão público para compor o custo de produção, que deve ser compatível ao preço mínimo.

#### **4.2.2 A composição do custo de produção para a produção conforme a metodologia adotada pela CONAB**

Conforme verificado, o programa de garantia de preço mínimo estabelece, em cada safra, o preço a ser oferecido para cada produto que integra essa política pública.

A exigência normativa para a efetividade dessa política pública, quanto à garantia de renda mínima, conforme previsto na CF/1988, e nas normas infraconstitucionais que tratam da política de garantia do preço mínimo, é que o preço mínimo seja compatível com o custo de produção, pois, se não for assegurado ao produtor rural uma rentabilidade mínima para cobrir o custo de produção, a atividade estará fadada ao fracasso e sofrerá descontinuidade.

Conforme delineado, a atuação da CONAB, em conjunto com o Ministério da Agricultura e Pecuária, Ministério da Fazenda e Conselho Monetário Nacional, é fundamental para se fixar o preço mínimo a ser praticado, pois ele é proposto, aprovado e praticado pela atuação desses órgãos da administração pública. Contudo, deve-se verificar se o preço mínimo fixado respeita o parâmetro legal, o qual deve ser compatível com o custo de produção.

A compreensão sobre essa compatibilidade se dá a partir da divulgação pela CONAB sobre o preço mínimo fixado, anualmente, para o produto milho, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, e dos custos de produção divulgados pela própria CONAB.

Dessa forma, a compatibilidade ou não com o custo de produção será aferida por meio da comparação das informações sobre preço mínimo e custo de produção divulgados pelo próprio órgão executor da política de garantia de preços mínimos, ou seja, com base nas informações oficiais da CONAB.

---

<sup>180</sup> RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da política agrícola brasileira**: a política de garantia de preços mínimos. 2009, p. 79.

Porém, antes de se apresentar e analisar os dados divulgados pela CONAB sobre o preço mínimo e o custo de produção, necessário demonstrar que a aferição do custo de produção é uma matéria a envolver a análise do tema de diversas formas.

Esta tese não tem como objetivo questionar a metodologia utilizada pela CONAB para aferir o custo de produção, mas é importante apresentar essa metodologia para se compreender os parâmetros utilizados e a forma de atuação do órgão público.

Sob o aspecto doutrinário, Carlos José Caetano Bacha<sup>181</sup> apresenta um especificidade sobre a fixação do custo de produção, afirmando que, a compatibilidade do custo de produção com o preço mínimo pode ser fixado de várias maneiras, a depender do caso, pois “em uma economia com poucas transações com o exterior, o preço mínimo pode ser calculado como sendo igual ao custo variável (também chamado de custo variável unitário)”. Neste caso, “consideram-se as despesas variáveis como mão de obra, sementes, adubos, defensivos, sacarias, por exemplo, e não as despesas fixas (um exemplo é o custo de uso da terra). A ideia é que cobrindo o custo variável médio (CVMe), o produtor ainda continua na atividade econômica”.

A abordagem proposta por Carlos José Caetano Bacha demonstra um critério técnico para se fixar o preço mínimo a partir da aferição do custo de produção, com base no custo variável médio (CVMe) ou no preço de internacionalização do produto. Contudo, ainda não é possível extrair dessa explicação se o preço mínimo fixado pela CONAB tem respeitado os critérios para se aferir o custo de produção, já que, mesmo existindo esses critérios para a elaboração dos custos de produção, é preciso haver compatibilidade com a política de garantia do preço mínimo.

Na busca sobre os dados concretos utilizados pelo órgão executor da política de garantia do preço mínimo, encontrou-se uma informação oficial, da própria CONAB, afirmando que o custo de produção “é a soma dos valores de todos os recursos (insumos e serviços) utilizados no processo produtivo de uma atividade agropecuária”, “obtido observando as características da unidade produtiva, mediante a multiplicação da matriz de coeficientes técnicos pelos preços dos fatores”<sup>182</sup>.

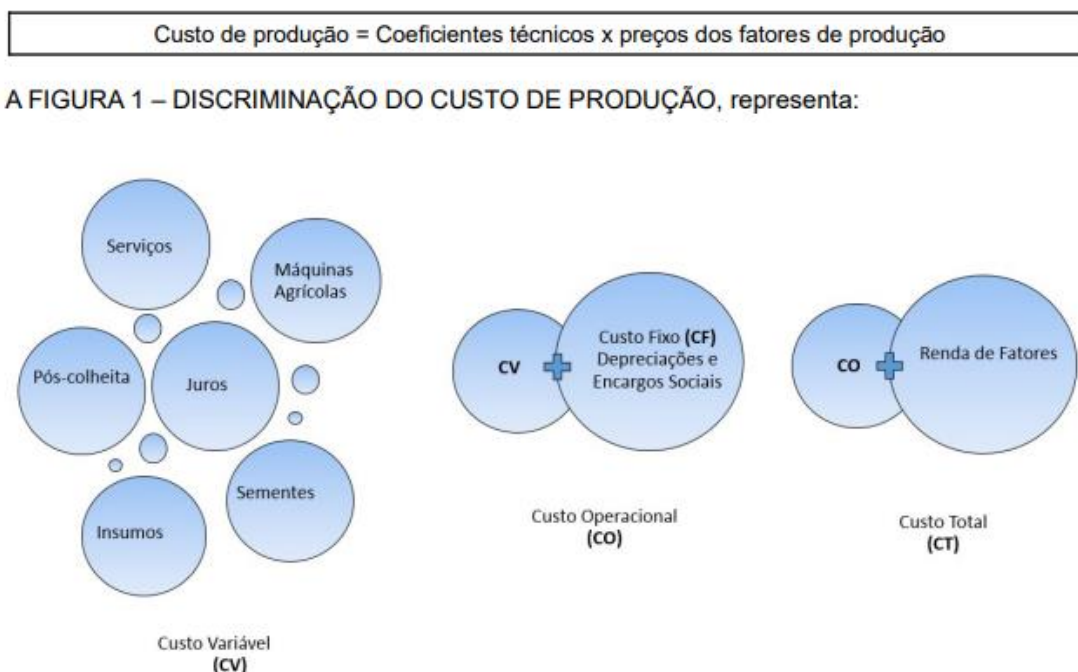
O organograma abaixo apresenta a composição do custo de produção, conforme divulgado pela CONAB.

---

<sup>181</sup> BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018, p. 106.

<sup>182</sup> CONAB. **Norma Metodologia do Custo de Produção 30.302**. Sistema de Operações. Subsistema de Gestão de Informações e Conhecimento SUINF/GECUP. Disponível em: [https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/30000\\_sistema\\_de\\_operacoes/30.302\\_Norma\\_Metodologia\\_de\\_Custo\\_de\\_Producao.pdf](https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/30000_sistema_de_operacoes/30.302_Norma_Metodologia_de_Custo_de_Producao.pdf) Acesso em: 02 jun. 2024, p. 4-6.

Figura 16 – Composição do custo de produção (Conab)



Fonte: Conab.

Ao se aprofundar a análise sobre a atuação do órgão público, há uma explicação importante quanto à metodologia da CONAB, a qual consta no estudo elaborado por Leonardo Tavares Lameiro da Costa, em que foram apresentados os critérios utilizados para se fixar o preço mínimo:

Para a obtenção do custo de produção de uma determinada cultura, a metodologia da Conab se baseia em dois parâmetros básicos: a matriz de coeficientes técnicos e o vetor do preço dos fatores.

Para a definição da matriz de coeficientes técnicos, a Conab avalia qual o pacote tecnológico utilizado em uma determinada região. Esse pacote nada mais é do que a combinação de insumos, serviços, máquinas e implementos utilizados ao longo do processo produtivo. Desse modo, a Conab realiza um levantamento de qual o processo produtivo mais utilizado em determinada região para o cálculo de seu custo médio de produção.

Tal levantamento é realizado por meio de um painel que envolve, além dos técnicos da Conab, participantes externos como produtores rurais, representantes de classe, de associações de assistência técnica e extensão rural, de movimentos sociais, de órgãos estatais e não-estatais ligados à agricultura, de instituições financeiras, de pesquisa agropecuária, de concessionária ou fabricante de insumos, de máquinas e implementos agrícolas, entre outros.

Importante destacar que, tendo em vista as peculiaridades da produção agrícola, a matriz de coeficientes técnicos é influenciada pela grande diversidade das condições climáticas, de fertilidade, de tipos e topografia dos solos, dentre outras, que moldam, na prática, o padrão tecnológico a ser usado. Portanto, para superar essa grande

variabilidade de pacotes tecnológicos, é necessário que se adotem padrões genéricos como forma de representar um conjunto de tecnologias pelos produtores de diferentes regiões.

Os membros do painel indicam, para cada item, a quantidade utilizada no processo produtivo, por unidade de área, que resulta num determinado nível de produtividade. Essas quantidades mencionadas, referidas a unidade de área (hectare), são denominadas de coeficientes técnicos de produção, podendo ser expressas em toneladas, quilograma ou litro (corretivos, fertilizantes, sementes e agrotóxicos), em horas (máquinas e equipamentos) e em dia de trabalho (humano e animal).

A outra variável necessária para o cálculo do custo de produção é o vetor de preço dos fatores integrantes da matriz de coeficientes técnicos. Busca-se identificar os preços médios efetivamente praticados na área de objeto do estudo. Os preços utilizados pela Conab nos cálculos dos custos de produção são provenientes de duas fontes. A primeira advém das informações coletadas no painel. A segunda é constituída dos preços pesquisados pelas Superintendências Regionais da Companhia, nas zonas de produção das Unidades da Federação.

Na segunda fonte, a pesquisa é mensal e são contactados fornecedores de insumos, de máquinas e implementos e de serviços, principalmente, aqueles indicados pelos participantes do painel. Outras fontes de dados são consultadas, tais como órgãos estatais e não-estatais geradores de informações relativas à produção agrícola e instituições públicas que divulguem indicadores econômicos utilizados nos cálculos do custo de produção. Entretanto, apesar de a Conab atualizar os preços mensalmente, para efeito da elaboração da proposta de preços mínimos, são utilizados os dados de um mês específico. Para a safra de verão, por exemplo, via de regra, utilizam-se os preços do mês de janeiro, de modo que haja tempo hábil para a publicação dos preços mínimos antes da época de plantio, seguindo o que preceitua o Decreto-Lei n. 79, de 1966.

Dessa forma, ao se multiplicar a matriz de coeficientes técnicos pelo vetor dos preços, a Conab obtém o total do custeio, do custo variável, do custo operacional e do custo total, com o objetivo de oferecer não apenas subsídios para a proposta de preços mínimos da PGPM, como também as condições para estudos de políticas públicas e programas de governo, além de subsidiar discussões técnicas de melhoria do processo produtivo e de comercialização<sup>183</sup>.

Esse estudo descreve a metodologia da CONAB para determinar o custo de produção de uma cultura agrícola baseada em dois parâmetros principais: a matriz de coeficientes técnicos e o vetor de preço dos fatores.

A matriz de coeficientes técnicos é obtida através de um levantamento envolvendo técnicos da CONAB e diversos participantes externos, dentre eles, produtores rurais e representantes de instituições ligadas à agricultura, e representa o pacote tecnológico utilizado na região de estudo, considerando as diversas condições locais que influenciam o processo produtivo. O vetor de preço dos fatores inclui os preços médios dos insumos e serviços utilizados na produção, obtidos a partir de informações coletadas no levantamento e de pesquisas realizadas pelas Superintendências Regionais da CONAB.

A metodologia descrita no estudo apresentado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados reflete a norma de metodologia do custo de produção – 30.302, publicada na

<sup>183</sup> COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. **A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM**. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24662>. Acesso em: 6 dez. 2022.

Resolução Direx n. 017, em 14-08-2020, adotada pela CONAB, cuja finalidade é “Estabelecer metodologia para levantamento de custos de produção, demonstrando a base conceitual de sua sustentação evidenciando a transparência dos procedimentos na elaboração e na análise crítica do processo”<sup>184</sup>.

Conforme essa metodologia, o custo de produção é formado por diversos componentes, assim delimitados pela CONAB:

- 1 – Em termos econômicos, os componentes do custo são agrupados de acordo com sua função no processo produtivo nas categorias, conforme a seguir:
  - a) Custo Variável: são agrupados todos os componentes que participam do processo, na medida em que a atividade produtiva se desenvolve, ou seja, aqueles que somente ocorrem ou incidem se houver produção. Enquadram-se nos custos variáveis os itens de custeio, as despesas de pós-colheita e as despesas financeiras, constituindo-se, no curto prazo, numa condição necessária para que o produtor continue na atividade. Custo variável são valores que podem ser mensurados diretamente, determinados de acordo com os preços praticados pelo mercado. O custeio é a despesa direta com máquinas, mão de obra temporária e permanente, sementes, fertilizantes, agrotóxicos, realização de tratos culturais e a colheita. Outras despesas referem-se ao beneficiamento, despesas administrativas, assistência técnica, seguro agrícola, transporte, armazenagem, impostos, taxas e juros sobre o custeio;
  - b) Custo Fixo: sua mensuração ocorre de maneira indireta, por meio da imputação de valores que deverão representar o custo de oportunidade de seu uso, enquadram-se os elementos de despesas suportados pelo produtor, independente do volume de produção. Nesta categoria enquadram-se despesas com depreciações, exaustão do cultivo (culturas permanentes), encargos sociais e seguro do capital fixo;
  - c) Custo Operacional: é composto por todos os itens de custos variáveis (despesas diretas) e a parcela dos custos fixos diretamente associada à implementação da lavoura. Trata-se de um conceito de aplicação em estudos e análises com horizontes de médio prazo;
  - d) Renda de Fatores: é a renda dos fatores fixos, considerada como remuneração esperada sobre o capital fixo e sobre a terra;
  - e) Custo Total: compreende o somatório do custo operacional mais a remuneração atribuída aos fatores de produção.

Verifica-se, portanto, que os elementos de dados que compõem a metodologia para se fixar o custo de produção são variados, destacando-se, dentre eles, a produtividade, pois evidente que, conforme afirmado pela norma metodológica da CONAB, o custo variável que interfere no custo de produção será afetado diretamente pelo índice de produtividade. Consta da própria norma metodológica da CONAB, que o aumento ou a diminuição significativa da produtividade, é um dos fatores a serem observados para a revisão do custo de produção.

Toda a sistemática metodológica descrita é importante, uma vez que, depois de utilizada, divulga-se o custo de produção. Verifica-se, assim, se a política de garantia do preço mínimo

<sup>184</sup> CONAB. **Norma Metodologia do Custo de Produção 30.302**. Sistema de Operações. Subsistema de Gestão de Informações e Conhecimento SUINF/GECUP. Disponível em: [https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/30000\\_sistema\\_de\\_operacoes/30.302\\_Norma\\_Metodologia\\_de\\_Custo\\_de\\_Producao.pdf](https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/30000_sistema_de_operacoes/30.302_Norma_Metodologia_de_Custo_de_Producao.pdf) Acesso em: 02 jun. 2024.

está obedecendo ou não o pressuposto básico de sua efetividade, pois o preço mínimo não pode ser fixado de maneira aleatória, mas, sim, em valor compatível para cobrir esses custos.

A metodologia adotada pela CONAB identifica vários fatores que influenciam na fixação do preço mínimo, os quais interferem na decisão sobre a revisão periódica do custo de produção. Dentre os principais a serem considerados no momento da revisão dos custos de produção, a CONAB indica os elencados no quadro seguinte.

Figura 17 – Fatores para a revisão do custo de produção

| <b>FATORES PARA REVISÃO DO CUSTO DE PRODUÇÃO</b> |                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Produtividade</b>                             | Aumento ou diminuição significativa da produtividade.                                                                                                       |
| <b>Máquinas e implementos</b>                    | Retirada de comercialização de equipamento ou inclusão de novas tecnologias no mercado.                                                                     |
| <b>Benfeitoria</b>                               | Alteração nas benfeitorias como inclusão, exclusão, ou aumento de capacidade significativa.                                                                 |
| <b>Fertilizante e/ou agrotóxico</b>              | Retirada de comercialização do fertilizante e/ou agrotóxico ou a sua substituição pelo produtor. Ou ainda alteração significativa de coeficientes técnicos. |
| <b>Cultivar/variedade/híbridos</b>               | Retirada de comercialização da cultivar ou de utilização de nova variedade ou híbrido.                                                                      |
| <b>Irrigação/coeficiente técnico</b>             | Alteração no método de irrigação ou alteração significativa de coeficientes técnicos.                                                                       |
| <b>Mão de obra</b>                               | Alteração de disponibilidade de mão de obra temporária ou permanente.                                                                                       |
| <b>Seguro rural</b>                              | Alteração na legislação ou valores praticados de seguro rural.                                                                                              |

Fonte: Tabela extraída da norma Metodologia Custo de Produção CONAB 30.302.

Visando compreender a aplicação prática dos critérios metodológicos divulgados pela CONAB, procurou-se, por meio da plataforma integrada de acesso à informação, o uso desses dados pela CONAB e sua avaliação pelos órgãos que deliberam sobre a fixação do preço mínimo, especialmente o CMN.

Para tanto, foi encaminhado ao Ministério da Agricultura a solicitação de informação, registrada sob o NUP 21210.002526/2024-12:

Em conformidade com a Lei n. 11.775, de 17 de setembro de 2008 e o art. 5º do Decreto-Lei 79/66, o Conselho Monetário Nacional é órgão responsável por fixar e definir o preço mínimo para o produto agrícola, conforme proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura. Assim, preciso de acesso ao conteúdo das propostas que o Ministério da Agricultura encaminhou ao Conselho Monetário Nacional para fixação



do preço mínimo para os produtos agrícola referente às safras de 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024<sup>185</sup>.

A resposta do Ministério da Agricultura foi enviada em 01-04-2024:

Prezado Senhor, Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, registrado sob o NUP 21210.002526/2024-12, fornecemos a seguir a resposta da, subordinada à Secretaria de Política Agrícola – SPA: “Encaminhamos as minutas de Voto deste MAPA (em anexo) que foram transmitidas ao Ministério da Fazenda (MF), para serem apreciadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme solicitado. Informamos que não dispomos dos Votos apresentados pelo MF e efetivamente apreciados e votados pelo CMN. Dessa forma, orientamos o cidadão a solicitá-los diretamente ao Ministério da Fazenda. Agradecemos o seu interesse e permanecemos à disposição para qualquer esclarecimento adicional. No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, o cidadão poderá apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da disponibilização da informação, nos termos do Art. 21 e 22 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/MAPA sic.mapa@agro.gov.br (61) 3218-2089<sup>186</sup>.

O objetivo do questionamento era obter dados sobre como essa metodologia é concretamente utilizada para aferir o custo de produção e como esse custo é considerado no momento de se apresentar a proposta do preço mínimo a ser fixado.

Considerando que foram disponibilizadas as minutas de votos do MAPA transmitidas ao Ministério da Fazenda (MF) para serem apreciadas pelo CMN, buscou-se verificar neles a forma pela qual são aplicados e utilizados os critérios para se fixar o custo de produção.

Nos votos, no entanto, não consta uma explanação detalhada sobre a aplicação do critério metodológico para se apurar o custo de produção, pois eles fazem uma menção genérica de que os preços mínimos foram estabelecidos considerando os custos variáveis de produção, calculados pela CONAB e, posteriormente, apresentam uma proposta de preços mínimos ao Ministério da Fazenda para apreciação da proposta pelo CMN.

Para ser fidedigno ao conteúdo dos votos e permitir uma percepção exata da forma como se aborda a questão no encaminhamento administrativo, transcreve-se parte do conteúdo das propostas que abrangem a fixação do preço mínimo para o milho, por ser esse o produto adotado nesta tese para análise.

---

<sup>185</sup> BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6974857>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>186</sup> BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6974857>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Figura 18 – Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020



SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA  
DEPARTAMENTO DE COMERCIALIZAÇÃO E ABASTECIMENTO

Voto     /2019, DE                      DE                      DE 2019.

**Crédito Rural: Preços mínimos para as culturas de verão e, sementes da safra 2019/2020 e, das regiões Norte e Nordeste da safra 2020.**

Senhores Conselheiros,

O desempenho do agronegócio brasileiro nas últimas décadas foi profundamente influenciado pelo aporte tecnológico dos produtores como sementes mais adaptadas, manejo mais eficiente, informatização das operações, maquinaria de melhor desempenho, técnicas redutoras de perdas físicas e de qualidade além do investimento na gestão e administração do negócio agrícola. Tudo isso com forte preocupação ambiental e social.

2. Nesse cenário as políticas públicas de apoio ao setor exercem particular destaque na obtenção desses resultados, com linhas de crédito para financiamento de custeio e investimentos, seguro agrícola e, apoio à comercialização na busca de sustentar o equilíbrio econômico do empreendimento rural.
3. Neste contexto a Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM desempenha relevante papel no contexto de formação de receita o que, diretamente, influencia o produtor na decisão de plantio. Representa um mecanismo de garantia de um nível de receita, sobretudo em caso de crise de preços no mercado e, como balizador de crédito bancário nas operações de custeio e comercialização.
4. Dando continuidade aos propósitos da PGPM, a Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento propõe os preços mínimos para as culturas de verão, inclusive sementes, para a safra 2019/2020, e das regiões Norte e Nordeste, da safra 2020, detalhados nos anexos I e II.
5. As propostas dos preços mínimos estão baseadas nos custos variáveis, levando-se também em consideração os preços de importação e exportação, além do comportamento da taxa de câmbio, para evitar gravosidade que comprometa o fluxo normal de comércio.
6. Em síntese, o reajuste médio dos preços foi de 6,3%. Para as culturas de maior expressão os reajustes foram de 11,76% para algodão; 8,75% para arroz no RS e SC; 10,18% para feijão de cores; 9,70% para leite; 14,77% para soja; e para o milho as correções variaram de 13,37% para as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (exceto MT) a uma redução de 2,88% para Norte e Nordeste. Para o milho no MT, maior estado produtor, o reajuste foi de 2,90%, nesse caso ajustado à paridade de exportação para garantir a liquidez privada do mercado.
7. Não estão propostos os preços mínimos do arroz longo e do feijão caupi, em virtude da pouca expressão produtiva desses grãos e da escassa demanda por atuação da política nessas culturas.

Fonte: BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6974857>. Acesso em: 02 jun. 2024.

O documento menciona que o desempenho agroeconômico brasileiro nas últimas décadas se destacou devido ao aprofundamento técnico e à introdução de produtos mais adaptados, resultando em maiores rendimentos e técnicas de redução de perdas físicas. Este avanço no desempenho está ligado ao aumento no investimento em tecnologia e gestão do negócio agrícola.

O texto destaca, ainda, a importância das políticas públicas de apoio para manter o equilíbrio econômico do setor agrícola, focando na comercialização e no estímulo a novos investimentos. O objetivo é manter a equidade econômica, garantir o retorno adequado ao produtor rural e assegurar a competitividade do mercado brasileiro.

O relatório inclui dados estatísticos sobre a produção agrícola em diversas regiões do Brasil, citando aumentos percentuais específicos na produção de arroz, milho, entre outros, a demonstrar o impacto positivo das políticas implementadas. A discussão abrange também os desafios enfrentados, como a expressão dos preços, os rendimentos da safra, e a necessidade de ajustes para garantir a prosperidade contínua do setor agrícola no país.

O documento não especifica diretamente o custo de produção considerado para se fixar o preço mínimo do milho, limitando-se em mencionar a importância de estabelecer preços mínimos para garantir o equilíbrio econômico e fornecer um retorno adequado aos produtores, mas não detalha os custos de produção específicos considerados para estabelecer esses valores.

Figura 19 – Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2021/2022 e 2022

VOTO /2021, DE DE DE 2021.

**Crédito Rural: Preços mínimos para as culturas de verão e sementes da safra 2021/2022 e das regiões Norte e Nordeste da safra 2022.**

Senhores Conselheiros,

As políticas públicas de apoio à agropecuária exercem particular destaque no desempenho das últimas décadas do setor, representado pelo crescimento na produtividade por meio da ampliação de aporte tecnológico, da gestão e administração do negócio agrícola, tudo isso com forte preocupação ambiental e social.

Nesse cenário, a Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM desempenha considerável aporte como garantia na formação da receita do produtor, representando um seguro de preços a custo zero, favorecendo a decisão de plantio do produtor em cada safra, apoiando-o em caso de crise de preços no mercado, além de representar um balizador do volume de crédito em operações de financiamento para condução das atividades.

Para garantir a ação da PGPM, a Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento encaminha a proposição de preços mínimos para as culturas de verão, inclusive sementes, para a safra 2021/2022, e das regiões Norte e Nordeste, da safra 2022, detalhados nos anexos I e II.

Em síntese, o reajuste médio dos preços foi de 20,3%. Para as culturas de maior expressão os reajustes foram de 6,6% para algodão; 15,2% para arroz no RS e SC; 22,4% para feijão de cores e 32,3% para feijão preto; 30,8% para leite; 22,9% para soja; e 24,0%, em média, para o milho, sendo 23,7% o reajuste no MT, maior estado produtor. O reajuste no preço do sorgo manteve a relação sinalizada pelo mercado com o preço do milho.

Os atuais preços de mercado encontram-se, para a maioria dos produtos, em patamares elevados. No caso do algodão, os preços domésticos estão 100% acima dos preços mínimos em vigência. O mesmo ocorre com o milho, a soja, o feijão cores, o arroz e o leite, cujos preços recebidos pelos produtores são, respectivamente, 223%, 247%, 183%, 109% e 83% acima dos preços mínimos atuais. A exceção é a juta, que tem os preços de mercado muito ajustados aos preços mínimos em vigência. Não se descarta, para este produto, a possibilidade de intervenção.

Portanto, o parâmetro relevante na elaboração das propostas foi o custo variável médio ponderado pela produção regional, cotejados com os preços de importação e exportação e com as condições atuais de mercado. Os reajustes propostos aos preços mínimos vigentes garantem segurança ao produtor e ainda mantêm uma distância relativamente grande dos preços de mercado atuais e projetados pela Conab, evitando, assim, gravosidade que comprometa o fluxo normal de comércio.

Porém, em complemento, com objetivo de fornecer sinalização favorável aos produtores de milho, a Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sugere que seja utilizado o custo operacional, calculado pela Conab, como base de cálculo para os preços mínimo do milho para a safra 2020/2021, portanto, em R\$37,22/60 kg para a Região Centro-Oeste (exceto MT), Sudeste e Sul; R\$30,56/60 kg para o MT e RO; R\$32,65/60 kg para BA, MA, PI e TO; R\$40,64/60 kg para a Região Norte (exceto RO e TO), R\$36,65/60 kg para a Região Nordeste (exceto BA, MA e PI), configurando assim um incentivo maior ao plantio desse grão para ampliar a oferta interna visando ampliar o abastecimento aos criadores de proteína animal desse importante item utilizado na ração.

O texto aborda as políticas públicas de suporte ao setor agropecuário brasileiro, destacando-se por seu impacto positivo no desempenho e crescimento da produtividade agrícola nas últimas décadas, impulsionado pelo avanço tecnológico e pela preocupação ambiental e social. Além disso, discute o papel da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que visa garantir a renda do produtor com preços de custo elevados, formando um balizador de volume de crédito e financiamento para a condução das atividades.

Além disso, encontra-se nesse texto a preocupação expressa com a oferta de sinalização favorável aos produtores, além de mencionar o custo operacional da produção de milho como um parâmetro relevante na formulação de preços mínimos, referindo-se, especificamente, ao custo de R\$ 30,262/60 kg para o milho em diferentes regiões do Brasil.

Fica clara a discussão sobre a importância da política de preços mínimos como um mecanismo essencial à estabilidade econômica do setor agropecuário e como meio de garantir a rentabilidade dos produtores diante das variações do mercado global e doméstico. O custo de produção é utilizado para fundamentar a política de preços mínimos, visando assegurar que os produtores recebam um valor que cubra seus custos e que contribua para a viabilidade econômica de suas operações. Indica-se, assim, a preocupação em manter os preços alinhados com os custos de produção para evitar perdas financeiras aos agricultores.

Figura 20 – Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

MINUTA DE VOTO Nº 2022, DE 20 DE JUNHO DE 2022

Fixa os Preços Mínimos básicos para as culturas de verão e regionais das safras 2022/2023 e 2023.

1. A produção brasileira de grãos para a safra de grãos 2021/2022 é estimada em 271,2 milhões de toneladas, 6,2% superior ao colhido em 2020/2021. Soja e milho são o carro chefe da produção com 124,2 e 115,2 milhões de toneladas, respectivamente.
2. Com a crise provocada pela pandemia, além da influência da desvalorização do real frente ao dólar, os preços dos insumos e serviços tiveram altas expressivas, impactando consideravelmente os custos de produção. Em seguida, o conflito Rússia e Ucrânia provocou pressão sobre a disponibilidade de fertilizantes que junto com os defensivos agrícolas, mão-de-obra e beneficiamento foram os grandes vilões.
3. Neste cenário, para efeito de estabelecer os preços mínimos para a safra 2022/2023 foram considerados como base de cálculo os custos variáveis de produção, calculados pela Conab, cotejados com as outras condições influentes de mercado, como taxa de câmbio e paridades de importação/exportação.
4. Assim, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento encaminha proposta de preços mínimos ao Ministério da Economia para apreciação do Conselho Monetário Nacional, conforme tabelas anexas, que tiveram reajustes entre 9,09% e 107,35%. Destaco que para o algodão em pluma a correção foi de 45,82%, para o arroz na Região Sul de 44,53%, milho nas Regiões Centro-Oeste (exceto MT), Sudeste e Sul de 76,13%, e soja, para todo o território nacional, de 74,10%. Os preços das sementes estão em linha com as alterações de preços dos respectivos grãos.

Fonte: BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6974857>. Acesso em: 02 jun. 2024.

O texto demonstra os impactos da pandemia e da desvalorização do real perante o dólar sobre os custos de produção e os preços dos insumos, evidenciando um aumento significativo nos custos e nos desafios enfrentados pelos produtores devido a conflitos internacionais como o ocorrido entre Rússia e Ucrânia.

Em virtude do conflito na Ucrânia, houve o bloqueio no transporte de produtos oriundos dos países envolvidos na guerra, tanto no que diz respeito à saída de insumos, como na exportação de produtos agrícolas, o que levou à falta de matéria prima utilizada na produção agrícola, à elevação do custo de transporte internacional e ao desabastecimento do mercado

agrícola internacional, ocasionando, como consequência, o aumento dos custos de produção e a inflação no preço de alimentos.

Todo esse cenário trouxe dúvidas e incertezas ao setor produtivo, estabelecendo um cenário de impactos econômicos, políticos e sociais, não apenas aos países envolvidos no conflito, mas, diretamente, a todos que mantêm relações comerciais com a Ucrânia e com a Rússia e, indiretamente, para os demais países que, de alguma forma, integram essa cadeia de negócios.

Todos os países que exercem alguma atividade econômica ligada a insumos ou produtos agrícolas, oriundos dos países em conflito, foram impactados. Daí a necessidade de se adotar mecanismos econômicos e jurídicos para minimizar os efeitos do conflito internacional sobre o desenvolvimento de sua cadeia produtiva, visando assegurar e minimizar os efeitos negativos sobre a produção agrícola e manutenção de emprego e renda.

No Brasil, o efeito direto do conflito internacional entre Rússia e Ucrânia sobre a cadeia produtiva do agronegócio ocorreu, em um primeiro plano, com a limitação de acesso aos insumos agrícolas produzidos pelos dois países, e com as restrições de transporte dos produtos agrícolas produzidos por Rússia e Ucrânia, o que gerou impactos sobre o custo dos insumos agrícolas e o preço dos produtos agrícolas, os quais sofreram elevada alteração.

Essa situação expõe a fragilidade e dependência internacional do setor agrícola brasileiro e mundial, pois o conflito internacional demonstrou a dependência da cadeia produtiva em relação aos insumos agrícolas importados e expôs o risco de manutenção dos níveis de produção e fornecimento de alimentos, diante de um conflito internacional.

Como consequência desses fatores, afirma-se que o conflito internacional na Ucrânia é capaz de afetar não apenas o preço dos produtos agrícolas, mas, principalmente, o acesso das pessoas a esses produtos, tendo em vista que, além do impacto sobre o preço do produto agrícola, há, também, o risco de desabastecimento do mercado de consumo interno e internacional, com a queda dos níveis de produção.

Há expressa menção ao fato de que os custos de produção formam a base para estabelecer os preços mínimos para diversas culturas. Em relação ao milho, o texto menciona que, para a região Nordeste, o preço mínimo proposto é de 76,73%, um ajuste significativo nos preços das sementes de milho, mas não detalha o custo de produção específico considerado para fixar este preço.

O documento aborda a fixação de preços mínimos para várias culturas agrícolas considerando os custos de produção aumentados pela situação econômica global e conflitos

internacionais, além de ajustar os preços para garantir a viabilidade econômica dos produtores em diferentes regiões do Brasil.

Figura 21 – Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2023/2024 e 2024

## MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA

MINUTA DE VOTO Nº 2023, DE DE JULHO DE 2024

Define os preços mínimos básicos para as culturas de verão e regionais das safras e sementes para a safra 2023/2024 e 2024.

Senhores Conselheiros,

Conforme determina o art. 5º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, os Preços Mínimos (PM) básicos para os produtos integrantes da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) são definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com base em proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa).

[...]

### MILHO

Visando agrupar estados com modais produtivos e realidades de mercado semelhantes, propõe-se a reorganização da regionalização dos preços mínimos do milho. As propostas são as seguintes:

**Região 1 (RS e SC):** O preço mínimo de R\$ 55,20/60kg é mantido para incentivar a produção de milho nessa região, apesar de um custo variável médio de produção ponderado pela área de R\$ 47,62/60kg. Os estados do RS e SC possuem uma grande demanda por milho, principalmente para a produção de proteína animal (aves e suínos), sendo que ambos os estados possuem um significativo déficit entre produção e consumo.

**Região 2 (Sudeste e PR):** Propõe-se uma política neutra, igualando o preço mínimo da safra 2023/24 ao custo variável médio de produção ponderado pela área de R\$ 47,79/60kg. Os estados da Região 2 não possuem significativo déficit entre produção e consumo e são os principais fornecedores de milho de 1ª safra, disponibilizado no primeiro semestre do ano.

**Região 3 (Centro-Oeste):** Propõe-se uma política neutra, igualando o preço mínimo da safra 2023/24 ao custo variável médio de produção ponderado pela área de R\$ 39,21/60kg, resultando em um preço mínimo de R\$ 39,21/60kg.

**Região 4 (Maranhão, Tocantins, Piauí, Oeste da Bahia e Pará):** Propõe-se uma política neutra, igualando o preço mínimo da safra 2023/24 ao custo variável médio de produção ponderado pela área, resultando em um preço mínimo de R\$ 48,93/60kg. Os estados da Região 4 são importantes polos produtivos para o abastecimento de milho para a produção de proteína animal no nordeste brasileiro.

**Região 5 (Nordeste, exceto Oeste da Bahia, Maranhão e Piauí):** O preço mínimo de R\$ 57,75/60kg é mantido para incentivar a produção de milho nessa região, apesar de um custo variável médio de produção ponderado pela área de R\$ 45,55/60kg. Os estados da Região 5 são dependentes de oferta de outras regiões do país e ainda apresentam déficit produtivo entre a produção e consumo de milho.

**Região 6 (Norte, exceto Pará e Tocantins):** O preço mínimo proposto para essa região é de R\$ 39,24/60kg, para desincentivar a produção de milho em território com ampla área amazônica de preservação ambiental.

Fonte: BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6974857>. Acesso em: 02 jun. 2024.



O documento evidencia uma estratégia para balancear os preços mínimos do milho de conforme as condições econômicas e produtivas de cada região, justificando essa distribuição para agrupar estados com modais produtivos e realidades de mercado semelhantes.

Segundo o texto, os preços mínimos são calculados com base nos custos variáveis médios de produção, considerando as particularidades regionais, incluindo oferta e demanda, assim como o custo de insumos e outros fatores econômicos relevantes.

A informação aborda especificamente o milho, afirmando que visa promover a estabilidade econômica dos produtores de milho, assegurando que os preços cubram os custos de produção e incentivem a produção nas áreas necessárias, enquanto também consideram a sustentabilidade e a preservação ambiental.

Consta da informação uma descrição do custo de produção do milho para a Região 3, que inclui o Centro-Oeste ao valor de R\$ 39,21/60 kg, preço mínimo também sugerido para essa região.

Nas propostas apresentadas pelo Ministério da Agricultura descritas acima, encontra-se um ponto comum, o destaque para a importância da política de garantia de preço, demonstrando que essa garantia desempenha a função de formar receita e influencia o produtor na decisão de plantio. Trata-se da garantia de um nível mínimo de receita, o que denota, por consequência lógica, a necessidade de vinculação do preço mínimo ao custo de produção.

Porém, a aplicação da metodologia utilizada pela CONAB para o levantamento do custo de produção não é externada em nenhuma das informações, pois limitam-se a apresentar uma proposta pronta do percentual de ajuste do preço mínimo ou do próprio preço mínimo, sem detalhar a vinculação dessa proposta com o custo de produção que serviu como base para compor o percentual ou o preço mínimo sugerido.

Buscando aprofundar o entendimento sobre o encaminhamento e a aprovação das propostas para se fixar o preço mínimo, buscou-se informação sobre os votos proferidos pelo CMN para aprovação do preço mínimo proposto<sup>187</sup>, conforme proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura e pecuária.

As informações foram buscadas por meio da plataforma integrada de acesso à informação. Nesse contexto, formulou-se ao Ministério da Fazenda, por meio do pedido sob n. 18800.071658/2024-21, o seguinte questionamento<sup>188</sup>:

---

<sup>187</sup> O Conselho Monetário Nacional exerce um importante papel na fixação do preço mínimo, pois analisa a proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, aprovando ou não a proposta de preço mínimo.

<sup>188</sup> BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7068246>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Em conformidade com a Lei n. 11.775, de 17 de setembro de 2008 e o art. 5º do Decreto-Lei 79/66, o Conselho Monetário Nacional é órgão responsável por fixar e definir o preço mínimo para o produto agrícola, conforme proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura. Assim, preciso de acesso ao conteúdo dos votos e/ou decisões do Conselho Monetário Nacional que tratam sobre a fixação do preço mínimo para os produtos agrícola referente às safras de 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024.

O pedido de informações foi encaminhado ao Banco Central do Brasil e retornou em 06-05-2024<sup>189</sup>:

Prezado(a) Senhor(a) Referimo-nos à solicitação formulada ao Banco Central do Brasil (BC), pela qual requer acesso ao conteúdo deliberações, votos e/ou decisões do Conselho Monetário Nacional que tratam sobre a fixação do preço mínimo para os produtos agrícola referente às safras de 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024. A plataforma Fala.BR, da CGU, só permite o envio de arquivos com até 30 MB. Como o arquivo ultrapassou esse limite, enviamos as informações solicitadas pelo Sistema de Transferência de Arquivos (STA) do Banco Central. Para baixar o arquivo, o(a) senhor(a) deve seguir as instruções já enviadas para o e-mail informado na demanda. Recomendamos copiar e colar O NÚMERO DO PROTOCOLO E A CHAVE DE ACESSO (enviadas para o e-mail informado) na tela de validação para evitar erros de digitação. O ARQUIVO FICARÁ DISPONÍVEL POR 30 DIAS. Após esse período, não será mais possível recuperá-lo. O acesso ao arquivo seja feito assim que possível. Ao baixá-lo, salve-o em uma pasta do seu computador, pois só é possível fazer a operação uma única vez. Se não conseguir acessar o arquivo ou tiver alguma dúvida, envie e-mail para [suporte.ti@bcb.gov.br](mailto:suporte.ti@bcb.gov.br). Se ainda houver dúvidas, recomendamos usar o FALÉ CONOSCO no site do Banco Central ([www.bcb.gov.br/acessoinformacao/faleconosco](http://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/faleconosco)) ou ligar para o número 145 (custo de ligação local), em dias úteis, das 8h às 20h. No caso de indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa do acesso, o interessado poderá registrar recurso contra a decisão no prazo de dez dias, conforme o art. 15, parágrafo único, da Lei 12.527, de 2011. Atenciosamente, Banco Central do Brasil. Departamento de Atendimento Institucional. Tel: 145. [www.bcb.gov.br/acessoinformacao/faleconosco](http://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/faleconosco).

Com o acesso aos votos proferidos pelo CMN, verifica-se como foi deliberada a formação do preço mínimo do milho, entre 2019 e 2022, buscando compreender como foi abordada a exigência normativa de compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção.

Os votos analisados fixam os preços mínimos para as culturas de verão e regionais para cada uma das safras a que se refere. Em consonância com o objeto desta pesquisa, analisa-se o tratamento dispensado à fixação do preço mínimo do milho.

<sup>189</sup> BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7068246>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Figura 22 – Voto 40/2019-CMN, de 27 de junho de 2019, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020



ATA CMN 1.153º      PRG. 12 ME 1491

Secre/Sucon

**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

VOTO 40/2019-CMN, DE 27 DE JUNHO DE 2019

Fixa os preços mínimos para as culturas de verão e regionais das safras 2019/2020 e 2020.

Senhores Conselheiros,

O desempenho do agronegócio brasileiro nas últimas décadas foi influenciado pelo aporte tecnológico dos produtores, como sementes mais adaptadas, manejo mais eficiente, informatização das operações, maquinaria de melhor desempenho, técnicas redutoras de perdas físicas e de qualidade, além do investimento na gestão e administração do negócio agrícola.

2. De acordo com estimativas da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) divulgadas no mês de maio de 2019, a produção brasileira para a safra de grãos 2018/2019 está estimada em 236,7 milhões de toneladas, destacando-se a soja, com 48,29%, e o milho, com 40,24% do total produzido.

**Quadro de Suprimentos (Grãos) - Brasil - 2018/2019**

| Produto          | Produção         | Importação | Exportação |
|------------------|------------------|------------|------------|
| Algodão em pluma | 2.664,5          | 5,0        | 1.650,0    |
| Arroz em casca   | 10.595,8         | 1.300,0    | 900,0      |
| Feijão           | 3.104,3          | 130,0      | 140,0      |
| Milho            | 95.254,1         | 500,0      | 31.000,0   |
| Soja             | 114.313,9        | 400,0      | 68.000,0   |
| Demais           | 10.785,0         | -          | -          |
| <b>Total</b>     | <b>236.717,6</b> | -          | -          |

Fonte: Conab  
Estimativa em maio/2019

3. Nesse cenário, as políticas governamentais de apoio ao setor agrícola têm exercido papel de destaque no crescimento da produção e renda dos produtores, com linhas de crédito para financiamento de custeio, investimento, comercialização e industrialização. Além disso, o Governo tem atuado no apoio à comercialização por meio de aquisição de produtos ou pela concessão de subvenção econômica para o escoamento do produto. Essas ações mitigam eventuais efeitos negativos no equilíbrio econômico e financeiro dos produtores.

4. De outra parte, os custos de produção para a safra 2019/2020 apresentaram variações importantes em relação à safra passada, pressionados, em grande parte, pelo aumento dos preços de fertilizantes e serviços. Em média, a elevação dos custos foi de 6,37%.

[...]

5. Conforme determina o art. 5º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, os preços mínimos para os produtos integrantes da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) são definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com base em proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que também é responsável pela publicação de portaria para divulgação dos referidos preços.

6. Dessa forma, com o objetivo de alinhar os preços mínimos aos custos médios variáveis da produção agrícola<sup>1</sup>, proponho, por solicitação da senhora Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a fixação dos preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020, respectivamente, conforme tabelas constantes dos anexos I e II:

[...]

h) milho:

- de R\$21,62 (vinte e um reais e sessenta e dois centavos) para R\$24,51 (vinte e quatro reais e cinquenta e um centavos) a saca de 60kg, para as regiões Centro-Oeste (exceto MT), Sudeste e Sul;
- de R\$17,93 (dezessete reais e noventa e três centavos) para R\$18,45 (dezoito reais e quarenta e cinco centavos) a saca de 60kg, para os estados de MT e RO; e
- de R\$20,41 (vinte reais e quarenta e um centavos) para R\$22,59 (vinte e dois reais e cinquenta e nove centavos) a saca de 60kg, para os estados da BA, MA, PI e TO;

O voto apresenta uma justificativa semelhante à encaminhada pela proposta do Ministério da Agricultura e Pecuária<sup>190</sup>, mas avança em termos de concretização na fixação do preço mínimo, uma vez que, ao citar o art. 5º do Decreto-Lei n. 79/1966, aprova o preço mínimo sugerido para ser divulgado e publicado.

Em relação à vinculação do preço mínimo com o custo de produção, o voto não detalha, expressamente, o custo de produção utilizado como base para se definir o preço mínimo, mas explica que o valor aprovado tem “o objetivo de alinhar os preços mínimos aos custos médios variáveis da produção agrícola”. Em rodapé acrescenta-se que, foram “calculados pela Conab com base nos custos de produção relacionados com os sistemas de cultivo e o modelo agrícola adotado pelos produtores rurais”.

Figura 23 – Voto 50/2020-CMN, de 29 de maio de 2020, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2020/2021 e 2021

Ata CMN 1.155\* | Pág. 5 de 86  
Sessão/Sessão  
15/05/2020

  
**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**  
VOTO 50/2020-CMN, DE 29 DE MAIO DE 2020

Fixa os preços mínimos para as culturas de verão e regionais das safras 2020/2021 e 2021.

Senhores Conselheiros,

Conforme determina o art. 5º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, os preços mínimos para os produtos integrantes da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) são definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), levando em consideração fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável pela publicação de portaria para divulgação dos referidos preços.

2. O processo de produção agrícola se defronta com vários desafios, entre os quais se destacam os riscos naturais, decorrentes do clima e da biologia, e o risco de mercado, decorrente da volatilidade de preços, que podem influenciar de forma importante na renda dos produtores rurais e causar incerteza sobre o valor da produção. Nesse sentido, a PGPM exerce papel de destaque ao buscar mitigar esses efeitos e proporcionar certo equilíbrio econômico e financeiro aos agentes.

3. De acordo com estimativas da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) divulgadas no mês de maio de 2020, a produção brasileira para a safra de grãos 2019/2020 está estimada em 250,9 milhões de toneladas, 3,7% superior ao colhido em 2018/2019. A produção de soja está estimada em 120,3 milhões de toneladas, um recorde na série histórica e 4,6% superior à safra passada, o que corresponde a aproximadamente 48,29% do total de grãos que serão produzidos no País. Outra cultura que também merece destaque é o milho, com 102,3 milhões de toneladas ou 40,8% do total produzido.

**Quadro de Suprimentos (Grãos) - Brasil - 2019/2020** (mil t)

| Produto          | Produção         | Importação | Exportação |
|------------------|------------------|------------|------------|
| Algodão em pluma | 2.879,0          | 1,0        | 1.700,0    |
| Arroz em casca   | 10.884,3         | 1.100,0    | 1.100,0    |
| Feijão           | 3.048,1          | 100,0      | 160,0      |
| Milho            | 102.336,6        | 900,0      | 34.500,0   |
| Soja             | 120.329,6        | 200,0      | 76.000,0   |
| Demaís           | 11.429,5         | -          | -          |
| <b>Total</b>     | <b>250.907,1</b> | <b>-</b>   | <b>-</b>   |

Fonte: Conab. Estimativa em maio/2020.

4. Os custos de produção para as principais culturas das safras 2020/2021 e 2021 apresentaram variações importantes em relação à safra passada, pressionados, em grande parte, pelo aumento dos preços de fertilizantes e defensivos.

[...]

5. A fim de alinhar os preços mínimos aos custos médios variáveis da produção agrícola<sup>1</sup>, proponho, por solicitação da senhora Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a fixação dos preços mínimos para as culturas de verão e regionais das safras 2020/2021 e 2021, respectivamente, conforme tabelas constantes dos Anexos I e II:

I - elevar os preços das seguintes culturas:

[...]

i) milho:

- de R\$24,51 (vinte e quatro reais e cinquenta e um centavos) para R\$26,28 (vinte e seis reais e vinte e oito centavos) a saca de 60kg, para as regiões Centro-Oeste (exceto MT), Sudeste e Sul;
- de R\$18,45 (dezoito reais e quarenta e cinco centavos) para R\$20,85 (vinte reais e oitenta e cinco centavos) a saca de 60kg, para os Estados de MT e RO; e
- de R\$22,59 (vinte e dois reais e cinquenta e nove centavos) para R\$23,52 (vinte e três reais e cinquenta e dois centavos) a saca de 60kg, para os Estados de BA, MA, PI e TO;
- de R\$24,27 (vinte e quatro reais e vinte e sete centavos) para R\$27,66 (vinte e sete reais e sessenta e seis centavos) a saca de 60kg, para as regiões Norte (exceto RO e TO) e Nordeste (exceto BA, MA e PI);

<sup>190</sup> Minuta do voto com propostas de preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020 já analisada no trabalho.

Em sua justificativa, o voto destaca os desafios enfrentados pela atividade agrícola, “os riscos naturais, decorrentes do clima e da biologia, e o risco de mercado, decorrente da volatilidade de preços, que podem influenciar de forma importante na renda dos produtores rurais e causar incerteza sobre o valor da produção”. Ao final, ressalta a importância da garantia da política de garantia do preço mínimo pois busca “mitigar esses efeitos e proporcionar certo equilíbrio econômico e financeiro aos agentes”.

Quanto à vinculação do preço mínimo com o custo de produção, o voto não detalha expressamente o custo de produção utilizado como base para se definir o preço mínimo, mas traz uma preocupação direta da influência do custo de produção: “os custos de produção para as principais culturas das safras 2020/2021 apresentaram variações importantes em relação à safra passada”.

Novamente, não aborda qual seria o custo de produção para os produtos, e se o preço mínimo fixado é compatível com esse custo. Explica, porém, em rodapé, que os custos de produção foram “calculados pela Conab com base nos custos de produção relacionados com os sistemas de cultivo e o modelo agrícola adotado pelos produtores rurais”.

Figura 24 – Voto 40/2021-CMN, de 04 de junho de 2021, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2021/2022 e 2022

  
MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
VOTO 44/2021-CMN, DE 24 DE JUNHO DE 2021

Fixa os preços mínimos para as culturas de verão e regionais das safras 2021/2022 e 2022.

Senhores Conselheiros,

Os preços mínimos (PM) básicos para os produtos integrantes da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), conforme determina o art. 5º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, são definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com base em proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que é responsável pela publicação da portaria.

2. As políticas governamentais de apoio ao setor agrícola exercem papel de destaque no crescimento da produção e renda dos produtores, seja por intermédio de linhas de crédito para financiamento de custeio e investimento, seja por medidas de apoio à comercialização.

3. De acordo com o levantamento de Safras da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) divulgado no mês de maio de 2021, a produção brasileira para a safra de grãos 2020/2021 é estimada em 271,7 milhões de toneladas, 5,7% superior ao colheito em 2019/2020. A produção de soja é estimada em 135,4 milhões de toneladas, um recorde na série histórica, sendo 5,5% superior à safra passada, o que corresponde a aproximadamente 49,8% do total de grãos que serão produzidos no País. Outra cultura que também merece destaque é o milho, com 106,4 milhões de toneladas ou 39,2% do total produzido.

| Produto         | Produção         | Estoque Inicial | Importação | Consumo  | Exportação | Estoque Final |
|-----------------|------------------|-----------------|------------|----------|------------|---------------|
| Algodão em grão | 2.441,9          | 1.794,0         | 0,0        | 2.220,0  | 1.302,0    | 1.302,9       |
| Arroz em casca  | 11.635,5         | 1.595,8         | 1.100,0    | 10.800,0 | 1.300,0    | 2.231,3       |
| Feijão          | 3.309,5          | 2.490,0         | 0,0        | 2.950,0  | 1.600,0    | 2.849,5       |
| Milho           | 106.413,5        | 10.600,4        | 1.000,0    | 72.549,9 | 35.000,0   | 109.864,0     |
| Soja            | 135.408,8        | -               | 800,0      | 50.443,9 | 85.400,0   | -             |
| Sorgo           | 12.712,5         | -               | -          | -        | -          | -             |
| <b>Total</b>    | <b>271.696,9</b> | -               | -          | -        | -          | -             |

Fonte: Conab, Mapa e Abicov.  
Estimativa em maio/2021 (Soja março/2021, exceto produção)

4. Para subsidiar a definição dos PMs para as safras 2021/2022 e 2022, a Conab elaborou estudos com base em reuniões realizadas em março de 2021, organizadas em painéis envolvendo agricultores, revendedores de insumos e representantes da indústria.

5. As informações coletadas, de maneira declaratória, são utilizadas como principais parâmetros para os custos variáveis de produção. Em razão da valorização cambial, foi detectado um expressivo aumento nos custos dos fertilizantes e defensivos.

6. No entanto, com o objetivo de tornar mais eficaz a apuração dos valores que compõem os custos variáveis para a definição dos PMs, a Secretaria de Política Econômica (SPE) firmou convênio com a Receita Federal do Brasil (RFB) para obter os valores constantes das notas fiscais para os preços de alguns itens de produção, tais como defensivos e fertilizantes.

[...]

9. A fim de alinhar os preços mínimos aos custos médios variáveis da produção agrícola\*, proponho, por solicitação da Senhora Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a fixação dos preços para as culturas de verão e regionais da safra 2021/2022 e 2022, respectivamente, conforme tabelas constantes dos Anexos I e II:

1 - elevar os preços das seguintes culturas:

[...]

i) milho:

- de R\$26,28 (vinte e seis reais e vinte e oito centavos) para R\$31,34 (trinta e um reais e trinta e quatro centavos) a saca de 60kg, para as regiões Centro-Oeste (exceto o estado do Mato Grosso), Sudeste e Sul;
- de R\$20,85 (vinte reais e oitenta e cinco centavos) para R\$25,80 (vinte e cinco reais e oitenta centavos) a saca de 60kg, para os estados de Mato Grosso e Rondônia;
- de R\$23,52 (vinte e três reais e cinquenta e dois centavos) para R\$28,26 (vinte e oito reais e vinte e seis centavos) a saca de 60kg, para os estados da Bahia, Maranhão, Piauí e Tocantins;
- de R\$27,66 (vinte e sete reais e sessenta e seis centavos) para R\$34,97 (trinta e quatro reais e noventa e sete centavos) a saca de 60kg, para a região Norte (exceto para os estados de Rondônia e Tocantins);
- de R\$27,66 (vinte e sete reais e sessenta e seis centavos) para R\$35,43 (trinta e cinco reais e quarenta e três centavos) a saca de 60kg, para a região Nordeste (exceto para os estados da Bahia, Maranhão e Piauí).

O voto apresenta as justificativas para se fixar o preço mínimo para os produtos integrantes dessa política de garantia, destacando, assim como os demais votos, a importância dessa política como instrumento para assegurar o crescimento da produção e renda para os produtores.

O voto também evidencia que as informações coletadas perante a CONAB são os principais parâmetros para se fixar o preço mínimo, explicitando que os preços mínimos visam alinhar-se aos custos médios variáveis da produção apresentados pela CONAB.

Contudo, também nesse voto, não se explicita o valor do custo de produção levantado pela CONAB; indica-se, apenas, que o preço mínimo é proposto considerando essa informação.

Figura 25 – Voto 56/2022-CMN, de 29 de junho de 2022, que fixou os preços mínimos para as culturas de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023

  
**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**  
**VOTO 56/2022-CMN, DE 29 DE JUNHO DE 2022**

**Fixa os Preços Mínimos para as culturas de verão e regionais das safras 2022/2023 e 2023.**

**Senhores Conselheiros,**

O apoio governamental ao setor agrícola tem exercido papel de destaque no crescimento da produção e renda dos produtores, seja por intermédio de linhas de crédito para financiamento de custos e investimento, seja por medidas de apoio à comercialização.

2. Os Preços Mínimos (PMs) básicos para os produtos integrantes da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), conforme determina o art. 54 do Decreto-Lei nº 79, de 29 de dezembro de 1966, são definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com base em proposta encaminhada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que é responsável pela publicação da portaria que estabelece esses valores.

3. De acordo com o Levantamento de Safras da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) divulgado no mês de maio de 2022, a produção brasileira para a safra de grãos 2021/2022 é estimada em 271,7 milhões de toneladas, 7,5% superior ao colheito em 2020/2021. A previsão para a produção de soja é de 123,8 milhões de toneladas e de 114,6 milhões de toneladas para o milho.

**Quadro de Suprimentos (Grãos) - Brasil - 2021/2022**

| Produto           | Produção         | Estoque Total | Importação | Consumo  | Exportação | Estoque Final |
|-------------------|------------------|---------------|------------|----------|------------|---------------|
| Algodão em caroço | 2.820,0          | 1.389,0       | 1,0        | 760,0    | 2.000,0    | 2.890,0       |
| Arroz em casca    | 55.900,0         | 2.589,0       | 1.000,0    | 10.000,0 | 2.000,0    | 2.000,0       |
| Feijão            | 3.037,0          | 1.000,0       | 300,0      | 3.000,0  | 200,0      | 100,0         |
| Milho             | 124.000,0        | 7.700,0       | 1.700,0    | 77.000,0 | 27.000,0   | 9.000,0       |
| Soja              | 123.800,0        | 6.300,0       | 700,0      | 48.500,0 | 77.000,0   | 7.000,0       |
| <b>Total</b>      | <b>271.700,0</b> | <b>-</b>      | <b>-</b>   | <b>-</b> | <b>-</b>   | <b>-</b>      |

Fonte: Conab, Maio e Junho  
Atualizado em maio/2022

4. Para subsidiar a definição dos PMs para as safras 2022/2023 e 2023, a Conab considerou como principal parâmetro os custos variáveis de produção, que foram elevados, especialmente, pela alta nos preços dos fertilizantes, defensivos agrícolas, mão-de-obra e beneficiamento. Cabe salientar que essas informações têm caráter declaratório e são obtidas por intermédio de pesquisa com participação de agricultores, revendedores de insumos e representantes da indústria.

5. Com o objetivo de tornar mais eficaz a apuração dos valores que compõem os custos variáveis para a definição dos PMs, a Secretaria de Política Econômica (SPE) firmou convênio com a Receita Federal do Brasil (RFB) para obter os valores constantes nas notas fiscais para os preços de defensivos, fertilizantes, maquinários agrícolas e combustíveis. O processo de apuração desses dados teve início em outubro de 2020 para a uva, estendendo-se em 2021 para o café, a laranja e culturas de inverno e verão. No entanto, em razão de entraves operacionais, a RFB não enviou à SPE os dados das notas fiscais relativas às culturas de verão e regionais, o que prejudicou a comparação dos preços, motivo pelo qual a proposta de preços mínimos de que trata este Voto tem por base os custos variáveis de produção informados pela Conab.

6. Para o cálculo dos PMs propostos, além da observância dos custos variáveis de produção, foram avaliados os preços futuros e perdas de importação e exportação das commodities globalizadas, a fim de se verificar, antecipadamente, eventual necessidade de intervenção governamental.

[...]

7. A fim de alinhar os preços mínimos aos custos médios variáveis de produção agrícola<sup>1</sup>, propomos, por solicitação do Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>2</sup>, a fixação dos preços para as culturas de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023, respectivamente, conforme tabelas constantes dos Anexos I e II. Adicionalmente, por solicitação do Mapa, propomos excluir do Anexo I o preço mínimo da juta/mala e prosseguir.

[...]

**Anexo I**  
**Preço Mínimo: Culturas de Verão e Regionais - Safra 2022/2023 e 2023**

| Produto | Região e Estado apropriado                | Tipo/Class. Nacional | Unidade | Preço Mínimo (R\$/kg) |         | Variação | Período de Vigência |
|---------|-------------------------------------------|----------------------|---------|-----------------------|---------|----------|---------------------|
|         |                                           |                      |         | 2022/23               | 2023/24 |          |                     |
| Milho   | Centro-Oeste (excepto MT, Tocantins e GO) | Grão                 | kg      | 0,24                  | 0,25    | 4,16%    | Jan/2023 a Dez/2023 |
|         |                                           |                      |         | 0,25                  | 0,26    | 4,00%    |                     |
|         |                                           |                      |         | 0,26                  | 0,27    | 3,85%    |                     |
|         |                                           |                      |         | 0,27                  | 0,28    | 3,70%    |                     |
| Milho   | Nordeste (excepto RN e PI)                | Grão                 | kg      | 0,24                  | 0,25    | 4,16%    | Jan/2023 a Dez/2023 |
|         |                                           |                      |         | 0,25                  | 0,26    | 4,00%    |                     |
|         |                                           |                      |         | 0,26                  | 0,27    | 3,85%    |                     |
|         |                                           |                      |         | 0,27                  | 0,28    | 3,70%    |                     |

**Anexo II**  
**Preço Mínimo: Subprodutos das Culturas de Verão e Regionais - Safra 2022/2023 e 2023**

| Produto | Região e Estado Apropriado                | Cota/Carreg. | %       | Semente (kg) |         | Período de Vigência |        |        |        |        |        |        |        |        |
|---------|-------------------------------------------|--------------|---------|--------------|---------|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|         |                                           | 2022/23      | 2023/24 | 2022/23      | 2023/24 |                     |        |        |        |        |        |        |        |        |
| Milho   | Centro-Oeste (excepto MT, Tocantins e GO) | MT e GO      | 0,4420  | 0,4300       | 95,02%  | 1,1200              | 1,1020 | 98,39% |        |        |        |        |        |        |
|         |                                           |              |         |              |         |                     |        |        | 0,4300 | 0,4170 | 97,93% | 1,1000 | 1,0790 | 97,97% |
|         |                                           |              |         |              |         |                     |        |        | 0,4200 | 0,4050 | 96,43% | 1,0700 | 1,0500 | 97,67% |
|         |                                           |              |         |              |         |                     |        |        | 0,4100 | 0,3950 | 95,12% | 1,0400 | 1,0200 | 97,12% |
| Milho   | Nordeste (excepto RN, PI e CE)            | MT e GO      | 0,4420  | 0,4300       | 95,02%  | 1,1200              | 1,1020 | 98,39% |        |        |        |        |        |        |
|         |                                           |              |         |              |         |                     |        |        | 0,4300 | 0,4170 | 97,93% | 1,1000 | 1,0790 | 97,97% |
|         |                                           |              |         |              |         |                     |        |        | 0,4200 | 0,4050 | 96,43% | 1,0700 | 1,0500 | 97,67% |
|         |                                           |              |         |              |         |                     |        |        | 0,4100 | 0,3950 | 95,12% | 1,0400 | 1,0200 | 97,12% |

Fonte: Conab, Maio e Junho  
Atualizado em maio/2022

O conteúdo do voto segue a estrutura dos anteriores e traz informações correlatas aos demais já analisados. Seu fundamento legal é baseado no art. 5º do Decreto-Lei n. 79/1966 e reforça a vinculação da política de garantia do preço mínimo para proporcionar renda ao produtor e contribuir com o crescimento da produção agrícola.

As informações da CONAB quanto ao custo variável de produção são a base para a fixação do preço mínimo. Destaca-se que, no período a que se refere o voto, foi detectado um expressivo aumento nos custos dos fertilizantes e defensivos, o que influenciou no preço mínimo proposto.

Assim como nos demais votos, não é explicitado o valor do custo de produção levantado pela CONAB; menciona-se, apenas, que o preço mínimo é proposto considerando essa informação.

As informações coletadas em cada voto analisado permitem afirmar que, apesar de não especificarem exatamente os valores dos custos variáveis de produção para o milho, os votos reiteram a prática de definir preços mínimos baseados em uma análise desses custos, procurando garantir um retorno econômico adequado aos produtores rurais, alinhando-se, assim, à presente pesquisa quanto à necessidade de compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção.

Os votos analisados expressam a intenção de que os preços mínimos proporcionem uma cobertura adequada dos custos variáveis, garantindo um equilíbrio econômico e financeiro para os produtores rurais, além de mitigar riscos associados à volatilidade de preços e aos desafios naturais da agricultura, como o clima e questões biológicas.

Porém, como as minutas elaboradas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, propondo o preço mínimo, assim como as deliberações do CMN, não apresentam o valor do custo de produção levantado pela CONAB e utilizado como parâmetro para se fixar o preço mínimo, foi necessário buscar essa informação para se verificar a efetiva compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção.

Os dados e a análise para verificar essa compatibilidade constam na sequência.

#### **4.2.3 Custo de produção fixado pela CONAB e o preço mínimo fixado pela política pública – verificação sobre a efetividade da política de garantia de preço mínimo**

A volatilidade de preços dos produtos agrícolas tem efeitos adversos na cadeia produtiva, atingindo aos produtores rurais, que enfrentam incerteza quanto à obtenção de renda devido à instabilidade dos preços ao longo e entre o ano agrícola, ao mesmo tempo que interfere

na oferta de produtos ao consumidor que sofre impactos pelo aumento ou diminuição da disponibilidade.

A política de garantia de preço mínimo tem como um de seus objetivos lidar com essa volatilidade dos preços agrícolas, protegendo, a um só tempo, a renda do produtor rural e a estabilidade no abastecimento de alimentos.

Diante disso, há um esforço estatal para instituir, regulamentar, gerenciar e executar a política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola. É necessário verificar se todo esse esforço tem resultado em uma execução que possibilite sua efetividade e cumprimento de seus objetivos, cujo conceito limitado na pesquisa refere-se à existência de compatibilidade ente o preço mínimo e o custo de produção.

A importância sobre a verificação da efetividade dessa política pública não decorre apenas do seu objetivo vinculado à redução das flutuações da renda do produtor rural, mas também está relacionado ao fato de que essa política pública acarreta custos à sociedade, o que é denominado por Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha de “custos sociais”:

Destarte, torna-se importante avaliar os custos sociais e os orçamentários da utilização dos instrumentos de operacionalização da PGPM para atender aos seus objetivos de redução da instabilidade de preços no setor agrícola, orientação da produção agrícola e normalização do funcionamento do mercado, evitando excesso ou escassez de ofertas sazonais e oscilações bruscas nos preços pagos pelos consumidores<sup>191</sup>.

A afirmação quanto à relevância dessa análise pragmática decorre do entendimento de que, caso o preço mínimo não esteja sendo fixado com respeito à compatibilidade com o custo de produção, além de não se respeitar a norma que trata da instituição e regulamentação da política pública, também não estará cumprindo o objetivo de assegurar renda ao produtor rural.

A implantação da política de garantia do preço mínimo, sem a compatibilidade com o custo de produção, importa em agravamento do custo social da política pública, pois todo o esforço e despesa para estruturar e executar política pública estará ocorrendo sem o cumprimento de um pressuposto vinculado ao seu resultado, o que prejudica sua efetividade.

Ressalta-se que, a atuação da política de garantia de preço mínimo, considerando ter sido operacionalizada de modo a assegurar o preço mínimo compatível com o custo de produção<sup>192</sup>, apresenta relevância e interesse quando o preço oferecido pelo mercado esteja

---

<sup>191</sup> SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Custos Sociais e Orçamentários das Políticas de Garantia de Preços no Brasil-estudo dos casos de arroz e milho. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, p. 367-388, 2017, p. 370.

<sup>192</sup> Os votos emitidos pelo Conselho Monetário Nacional, analisando no presente trabalho, são expressos em indicar a necessidade dessa compatibilidade.



abaixo do preço mínimo. Isto porque, quando o preço de mercado é superior ao preço mínimo fixado pelo governo, a execução da política pública não estará ocorrendo conforme o seu objetivo de assegurar renda mínima.

Na situação descrita, a execução da política de garantia de preço mínimo é corretamente criticada por Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha, os quais defendem a desnecessidade de sua execução nos anos-safra em que o preço mínimo está abaixo do preço de mercado.

O fato de se observar o uso de programas de PGPM em anos-safra em que o preço mínimo ficou abaixo do preço de mercado e nos quais, portanto, os programas de PGPM não deveriam ter sido efetivados, é evidência da atuação de grupos de interesses em manterem efetivos os programas de PGPM, de modo que pelo menos os preços de mercado não tenham tendência de queda<sup>193</sup>.

A distorção na operacionalização da política de garantia de preço mínimo, como a indicada acima, destaca a importância de que administração pública execute as políticas públicas adequadamente aos seus objetivos e para que tenham efetividade, pois a alocação de recursos em uma política pública ineficaz, e sem vinculação com o cumprimento de seus próprios objetivos, atrai mais prejuízos do que resultados.

É sob esse aspecto que se estuda a compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, pois isso implica na análise de um ponto importante quanto à efetividade da política de garantia de preço mínimo, uma vez que os recursos públicos alocados para executar essa política pública devem surtir os efeitos almejados, um deles, a garantia de renda ao produtor rural.

Acessar a política de garantia de preço mínimo no período em que o preço de mercado é superior ao preço mínimo fixado, exigindo a alocação de recurso público para instrumentalizar a política, sem a necessidade de intervenção para evitar desabastecimento ou outra adversidade, é uma distorção no uso da política pública a desviar os seus objetivos.

A análise das políticas públicas, sob o aspecto da necessidade de estudos prévios e posteriores do custo-benefício da alocação de recursos públicos, especialmente visando concretizar direitos abrangidos pela política pública, é tratada por Julio Pinheiro Faro, que estuda o dever do Estado em concretizar direitos, a partir da exigência de alocação eficiente de recursos públicos.

---

<sup>193</sup> SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Custos Sociais e Orçamentários das Políticas de Garantia de Preços no Brasil-estudo dos casos de arroz e milho. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, p. 367-388, 2017, p. 387.

Em seu estudo, Julio Pinheiro Faro destaca que a administração pública não deve alocar recursos públicos para a execução de políticas públicas que tragam benefícios menores do que os danos a serem evitados:

Dentre as várias teorias relativas à *análise de custo-benefício*, especialmente no que se refere ao custo de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, pode-se citar aquela segundo a qual os benefícios serão menores que os danos potenciais apenas se o agente for negligente, vale dizer, se não tomar as precauções devidas em termos de custos. Aplicando-se essa teoria ao campo de estudo aqui desenvolvido, pode-se dizer que a Administração Pública deve tomar todas as precauções cabíveis e realizar todos os estudos prévios possíveis antes de alocar qualquer percentual do dinheiro público na realização de políticas custo-benefício e apurar se houve alguma negligência, com o intuito de responsabilização dos responsáveis<sup>194</sup>.

Essa visão demonstra a necessidade de se analisar mais cuidadosamente a eficiência na aplicação dos recursos públicos, garantindo que as políticas públicas sejam executadas onde são mais necessárias e gerarão maior impacto positivo.

No caso da política de garantia de preço mínimo, conforme a norma constitucional instituidora, sua regulamentação e objetivos estipulados, verifica-se que, quanto à garantia de renda ao produtor rural, sua efetividade enfrenta a necessidade de que o preço mínimo seja fixado de maneira compatível com o custo de produção. A importância disso, ressalta-se, já foi demonstrada nesta tese, tanto pela análise legislativa, quanto pelos objetivos atribuídos pela administração pública à política de garantia de preço mínimo.

Corroborar com o pensamento acima o posicionamento de João do Carmo Oliveira. O autor procura explicar “o papel dos preços mínimos” e, após analisar a influência do preço mínimo na renda do produtor, no aumento ou redução da produção agrícola e na mitigação do risco de oscilação do preço, apresenta como critério para que a política de garantia de preço mínimo possa ser qualificada como “ideal e eficiente”, a seguinte ideia: “Assim, a ‘política de preço mínimo ideal eficiente’ seria aquela que procurasse garantir ao produtor o preço P3 (gráfico 4) mediante a cobrança de um prêmio ao próprio produtor, no montante exatamente suficiente para cobrir o custo das oscilações aleatórias da produção”<sup>195</sup>.

Sob o aspecto da garantia de renda ao produtor rural, portanto, a qualificação da política de garantia do preço mínimo como “ideal e eficiente”, passa, necessariamente, por aferir a fixação do preço mínimo de forma compatível com o custo de produção.

<sup>194</sup> FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, 2013, p. 259.

<sup>195</sup> OLIVEIRA, João do Carmo. O papel dos preços mínimos na agricultura. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 4, n. 2, p. 77-96, 1974, p. 92.

Para se aferir a compatibilidade na execução da política de garantia do preço mínimo, nos limites traçados para a pesquisa, buscou-se analisar o custo de produção do milho, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, com base nas informações disponibilizadas pela própria CONAB, a qual divulga a série histórica do custo de produção, para diversas cidades nos referidos Estados, abrangendo diferentes períodos.

Abaixo, reproduz-se a tabela de acesso divulgada pela CONAB, na qual o *link* de cada período leva à informação sobre o custo de produção oficial.

Figura 26 – Custo de produção – série histórica (milho 2ª safra)



DIPAI - Diretoria de Política Agrícola e Informações  
SUINF - Superintendência de Informações da Agropecuária  
GECUP - Gerência de Custos de Produção

| CUSTOS DE PRODUÇÃO - SÉRIE HISTÓRICA |                         |                |                             |
|--------------------------------------|-------------------------|----------------|-----------------------------|
| PRODUTO:                             |                         | MILHO 2ª SAFRA |                             |
| Tipo de Empreendimento               | Município               | UF             | Período                     |
| Agricultura Empresarial              | Rio Verde               | GO             | <a href="#">2005 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Cristalina              | GO             | <a href="#">2020 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Balsas                  | MA             | <a href="#">2020 a 2023</a> |
| Agricultura Familiar                 | Caldas                  | MG             | <a href="#">2019 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Unaí                    | MG             | <a href="#">2014 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Chapadão do Sul         | MS             | <a href="#">2013 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Dourados                | MS             | <a href="#">2019 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Primavera do Leste      | MT             | <a href="#">1997 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Campo Verde             | MT             | <a href="#">2011 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Campo Novo do Parecis   | MT             | <a href="#">2011 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Sorriso                 | MT             | <a href="#">2011 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Londrina                | PR             | <a href="#">1999 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Campo Mourão            | PR             | <a href="#">1999 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Ubiratã                 | PR             | <a href="#">2008 a 2023</a> |
| Agricultura Familiar                 | Assis Chateaubriand     | PR             | <a href="#">2019 a 2023</a> |
| Agricultura Familiar                 | Francisco Beltrão       | PR             | <a href="#">2019 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Vilhena                 | RO             | <a href="#">2015 a 2019</a> |
| Agricultura Familiar                 | Assis                   | SP             | <a href="#">2019 a 2023</a> |
| Agricultura Empresarial              | Pedro Afonso            | TO             | <a href="#">2015 a 2022</a> |
| Agricultura Empresarial              | Crateús                 | CE             | <a href="#">2023</a>        |
| Agricultura Familiar                 | Marechal Cândido Rondon | PR             | <a href="#">2023</a>        |

OBS.: 1) A partir de 2020 o custo de Vilhena/RO foi inativado.

Fonte: CONAB. **Série Histórica – Custos – Milho 1ª Safra (1997 a 2023)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao/itemlist/category/821-milho>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Essa tabela indica os municípios, por Estado, nos quais foram levantados os custos de produção, em cada período indicado. Assim, quando se opta por verificar o custo de produção, por exemplo, no Município de Rio Verde-GO, basta acessar o período entre 2005 e 2023, que

será visualizado, em uma tabela de excel, o custo de produção apurado para essa localidade em cada ano.

Diante das informações oferecidas pela CONAB sobre a série histórica do custo de produção do milho, foram extraídos o custo de produção por saca de milho de 60 kg, para os municípios nos quais a CONAB disponibilizou a informação, e que estão localizados nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, ou seja, foram acessados os dados referentes aos municípios de Rio Verde e Cristalina (Goiás), Chapadão do Sul e Dourados (Mato Grosso do Sul) e Primavera do Leste, Campo Verde, Campo Novo do Parecis e Sorriso (Mato Grosso), referentes ao custo de produção divulgado para o ano de 2019 até 2022.

Com base nessas informações elaborou-se, então, a tabela abaixo<sup>196</sup>.

Figura 27 – Média do custo de produção do milho (safras 2019, 2020, 2021 e 2022), em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás

| CIDADE/ESTADO                               | mar/19           | mar/20           | mar/21           | mar/22           |
|---------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Rio Verde - GO                              | R\$ 31,28        | R\$ 33,67        | R\$ 36,63        | R\$ 65,64        |
| Cristalina - GO                             | R\$ 0,00         | R\$ 29,25        | R\$ 29,02        | R\$ 44,76        |
| <b>Média do custo de produção Estado GO</b> | <b>R\$ 31,28</b> | <b>R\$ 31,46</b> | <b>R\$ 32,83</b> | <b>R\$ 55,20</b> |
| Chapadão do Sul - MS                        | R\$ 27,30        | R\$ 31,08        | R\$ 31,19        | R\$ 55,69        |
| Dourados - MS                               | R\$ 30,97        | R\$ 34,09        | R\$ 37,29        | R\$ 68,36        |
| <b>Média do custo de produção Estado MS</b> | <b>R\$ 29,14</b> | <b>R\$ 32,59</b> | <b>R\$ 34,24</b> | <b>R\$ 62,03</b> |
| Primavera do Leste - MT                     | R\$ 27,22        | R\$ 29,12        | R\$ 31,00        | R\$ 59,80        |
| Campo Verde - MT                            | R\$ 29,27        | R\$ 31,34        | R\$ 34,04        | R\$ 74,09        |
| Campo Novo do Parecis - MT                  | R\$ 25,59        | R\$ 31,37        | R\$ 36,44        | R\$ 60,68        |
| Sorriso - MT                                | R\$ 24,94        | R\$ 22,54        | R\$ 27,60        | R\$ 48,74        |
| <b>Média do custo de produção Estado MT</b> | <b>R\$ 26,76</b> | <b>R\$ 28,59</b> | <b>R\$ 32,27</b> | <b>R\$ 60,83</b> |
| <b>Média do custo de produção por ano</b>   | <b>R\$ 28,08</b> | <b>R\$ 30,31</b> | <b>R\$ 32,90</b> | <b>R\$ 59,72</b> |

Fonte: Elaborada por Divanir Marcelo de Pieri com base em: CONAB. **Série Histórica – Custos – Milho 1ª Safra (1997 a 2023)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao/itemlist/category/821-milho>. Acesso em: 02 jun. 2024.

Os dados relativos ao custo de produção divulgados pela CONAB são confrontados com o preço mínimo fixado para o milho, relativo ao mesmo período e para os mesmos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

<sup>196</sup> Buscou-se nas informações da CONAB o custo de produção que foi divulgado para cada um desses município, no período entre 2019 e 2022 e, com base nessas informações fez a média aritmética do custo de produção para cada Estado onde estão localizados os municípios e a média do custo de produção anual englobando todos os Estados e municípios.

Assim, com base nas informações apresentadas sobre o preço mínimo, compara-se a média do preço mínimo estabelecido pelo programa de garantia e a média do custo de produção apresentado pela CONAB.

Figura 28 – Comparação entre preços (mínimo pelo programa de garantia e média do custo de produção)

|                                                                    | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Média do custo de produção por ano                                 | R\$ 28,08 | R\$ 30,31 | R\$ 32,90 | R\$ 59,72 |
| Média do preço mínimo para o mesmo período                         | R\$ 20,39 | R\$ 22,49 | R\$ 24,47 | R\$ 29,51 |
| Diferença entre média do custo de produção e média do preço mínimo | R\$ 7,69  | R\$ 7,82  | R\$ 8,43  | R\$ 30,21 |

Fonte: Elaborado por Divanir Marcelo de Pieri.

A tabela comparativa demonstra que, a política agrícola de fixação do preço mínimo para o milho, nos anos de 2019 até 2022, relativamente aos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, não foi implantada conforme a diretriz normativa (constitucional e infraconstitucional) de que deve existir compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, pois, em todos os anos analisados, o preço mínimo do produto foi fixado com defasagem em relação ao custo de produção.

Os dados apresentados para se comparar o custo de produção e o valor do preço mínimo fixado pela política pública foram extraídos da base de dados oficiais da CONAB. Assim, ambas as informações decorrem de metodologias utilizadas pelo mesmo órgão, sem deixar espaço para a discussão sobre a aplicação de metodologias distintas.

Embora esta pesquisa seja realizada sobre um recorte específico, elegendo um produto, em período e local determinados, a verificação da incompatibilidade do preço mínimo com o custo de produção demonstra a importância dessa análise, para ela ser considerada base para ampliar os estudos sobre a efetividade e o custo-benefício da política pública, conforme defende Julio Pinheiro Faro<sup>197</sup>.

A necessidade da compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção ressalta sua importância na medida em que, além de representar o cumprimento de uma determinação constitucional na implantação da política pública, é um instrumento que assegura um mínimo de viabilidade para o desenvolvimento da atividade agrícola nos períodos em que a cotação de mercado do produto esteja abaixo do preço mínimo.

<sup>197</sup> FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, 2013.

Assim, a inexistência de compatibilização entre os custos de produção e preço dos produtos agrícolas, por si só, gera desequilíbrio econômico e financeiro ao setor primário, situação que se agrava quando o Estado se omite em adotar as medidas de política agrícola às quais está obrigado por lei e por questão intrínseca à sua natureza.

Com base nos dados analisados, conforme o objetivo e a delimitação da pesquisa, há um indicativo de que a execução da política de garantia do preço mínimo não tem sido implementada com respeito à compatibilidade com o custo de produção, o que leva ao questionamento sobre a efetividade da política pública e agrava o seu “custo social”. Segundo Eugenio Stefanelo, como o preço mínimo é uma intervenção do governo no mercado visando garantir aos seus beneficiários o recebimento deste valor, quando os preços de mercado se situarem em nível inferior, age como um seguro de preço, garantindo uma renda mínima ao produtor, de modo que a eficácia deste objetivo depende dos valores de preços fixados pelo governo<sup>198</sup>.

Essa inefetividade, ainda que verificada em relação a um produto específico, em regiões determinadas e num período de tempo delimitado, lança luz sobre a necessidade de se compreender em que medida a política de garantia de preço mínimo tem cumprido seu objetivo, inclusive com expansão da análise sobre outros produtos abrangidos pela política pública.

Não é objetivo deste trabalho ampliar a análise sobre a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção sobre outros produtos, porém, mesmo considerando o resultado da análise realizada neste trabalho, diante da constatação de que o preço mínimo fixado para o milho, nos anos de 2019 até 2022, relativamente aos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, não atendeu o pressuposto de compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, é necessário verificar as consequências jurídicas dessa discrepância, a fim de analisar a forma de intervenção que possa conduzir a política pública do preço mínimo ao cumprimento das normas que a instituem e que possam proteger o produtor rural da situação de implementação deficitária dessa política pública.

Retomando o que Phillipe Zittoun afirma sobre a abordagem pragmática das políticas públicas, não se pode discordar da afirmação: “a abordagem pragmática das políticas públicas centra-se mais na atividade do governo e vê na observação concreta das práticas

---

<sup>198</sup> STEFANELO, Eugenio. L. **A política de garantia de preço mínimo no Brasil**: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período de 1990-2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005, p. 57.

governamentais um meio para compreender melhor as condições para o surgimento, o sucesso e o fracasso das propostas de políticas públicas”<sup>199</sup>.

As informações catalogadas e a análise realizada neste capítulo objetivaram justamente observar concretamente as práticas governamentais para a execução da política de garantia de preço mínimo, um olhar comum e específico sobre sua efetividade no cumprimento do objetivo de assegurar renda mínima ao produtor.

O resultado permite visualizar a interação entre a proposta formal e a execução da política de garantia do preço mínimo, inclusive verificando a ausência de integração entre o que a norma prevê e o que o Estado executa, o que leva ao questionamento sobre a efetividade da execução da política pública e permite ingressar no estudo sobre as consequências e as soluções para essa execução deficitária.

Nota-se que, a ausência de fixação do preço mínimo para o milho, de maneira compatível com o custo de produção, conforme os dados pesquisados, não deflagrou um questionamento expresso sobre a efetividade dessa política pública.

Essa situação pode ser explicada pelo fato de que, no mesmo período em que não houve a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, o preço de mercado para o produto esteve sempre acima do preço mínimo, o que fora verificado nos dados já analisados.

Assim, estando o preço de mercado acima do preço mínimo, não foi necessário executar a política de garantia do preço mínimo, o que contribuiu para a ausência de questionamento sobre a compatibilidade ou não do preço mínimo com o custo de produção.

Para aferir essa situação, requereu-se diretamente à CONAB, por meio da plataforma integrada de acesso à informação, no pedido n. 21213.000228/2024-50, o esclarecimento<sup>200</sup>:

Necessito de informações sobre a efetivação ou não dos instrumentos de execução da política de preço (AGF e outros), referente ao produto milho, nas safras de 2019 a 2020, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás. Favor informar se nesse período houve a implementação de algum dos instrumentos da PGPM para o milho nesses Estados e, caso a resposta seja positiva, qual foi o instrumento utilizado, o volume de produto e o valor executado. Favor disponibilizar os dados por Estado ou caso não seja possível, para região Centro-Oeste.

<sup>199</sup> ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: O. Porto de Oliveira; P. Hassenteufel. **Sociologia política da ação pública**. Trad. Escola Nacional de Administração Pública p. 114-134, Brasília: Enap, 2021, p. 129.

<sup>200</sup> BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7208701>. Acesso em: 02 jun. 2024.

O pedido de informações retornou em 27-05-2024<sup>201</sup>:

Prezado(a) Senhor(a), bom dia! Em atenção a sua manifestação, informamos que entre os anos de 2019 e 2020 não houve execução da PGPM na Região Centro-Oeste. No caso de indeferimento de acesso à informação, poderá ser interposto recurso no sistema no prazo de 10 (dez) dias, conforme disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei n. 12.527/2011. Atenciosamente, Ouvidoria/Conab.

Diante disso, percebe-se que a ausência de execução de qualquer um dos instrumentos de garantia do preço mínimo para o milho, no período em que o preço de mercado foi superior ao preço mínimo, afasta a preocupação levantada por Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha, que defendem a desnecessidade de sua execução nos anos-safra em que o preço mínimo está abaixo do preço de mercado<sup>202</sup>.

Porém, a situação não dispensa a necessidade de se aferir o cumprimento da norma que estabelece a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, pois aqui há uma implicação direta sobre a efetividade da política pública, acarretando consequências, especialmente quanto à exigibilidade na busca dessa compatibilidade.

---

<sup>201</sup> BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7208701>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>202</sup> SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Custos sociais e orçamentários das políticas de garantia de preços no Brasil – estudo dos casos de arroz e milho. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, p. 367-388, 2017, p. 387.



## 5 APLICABILIDADE IMEDIATA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXIGIBILIDADE JURÍDICA DE SUA EXECUÇÃO

Todas essas ações e decisões administrativas, embora estejam no campo pragmático, quando concretizadas por meio das políticas públicas, visam cumprir o objetivo de modificar a sociedade e não podem se dissociar dos objetivos firmados para o Estado brasileiro.

A instituição de políticas públicas ocorre pelos mais variados instrumentos jurídicos, porém, deve-se atentar para o fato de que a CF/1988 é pródiga na apresentação de normas destinadas à adoção de políticas públicas. Cada uma dessas previsões está ligada, direta ou indiretamente, com a efetivação de um ou, conjuntamente, de alguns dos direitos e garantias fundamentais previstos no Título II da CF/1988.

Assim, embora haja uma organização sistemática da CF/1988 abordando os direitos e as garantias fundamentais, na parte inicial do texto constitucional, as normas constitucionais que instituem políticas públicas constam em vários outros trechos, mas sempre vinculadas à concretização de um direito fundamental e fincadas na ideia de que os direitos e as garantias fundamentais, objeto da respectiva política pública, tenham sua aplicabilidade imediata assegurada.

Porém, conforme ressalta o conceito transcrito, essas políticas públicas são “em grande parte realizadas”, ou seja, nem sempre a política pública é executada ou, quando isso ocorre, nem sempre é cumprida em sua integralidade.

A justificativa para a não implantação da política pública ou ausência de sua efetividade pode decorrer de argumentos de ordem política ou econômica, pois algumas políticas públicas são desenvolvidas e implantadas como ação política de um governo e descontinuadas por outro, sob o argumento de incompatibilidade política ou até escassez de recursos.

Existe, contudo, um núcleo de políticas públicas não adstrito à opção política de um governo ou de outro, pois elas decorrem de ordem constitucional, são instituídas visando garantir e preservar a dignidade humana, retratando uma opção política do Estado brasileiro e não uma opção de governo.

Nesse sentido, esclarecedora a posição de Cristiane Derani:

A realização de políticas públicas pelo Estado, concretizando preceitos constitucionais, perfaz o cumprimento de um dever. Da mesma forma que compete ao Estado a ação normativa especificando as normas políticas constitucionais, a ele também se impõe a ação executiva<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, 2006, p. 23.

Assim, não se discorda da afirmação de que compete ao Estado tanto a ação normativa, quanto a execução das políticas públicas, pois são ações indissociáveis enquanto instrumentos para se concretizar preceitos constitucionais e efetivar direitos voltados a promover o bem-estar e a dignidade dos cidadãos.

A ação normativa é voltada para a elaboração de leis, de decretos e de regulamentos que estabeleçam diretrizes e procedimentos das políticas públicas, em conformidade a Constituição, enquanto a ação executiva está vinculada à efetiva implementação das políticas públicas, conforme estabelecido na ação normativa, visando concretizar os objetivos traçados às políticas públicas.

Além de terem uma vinculação direta com o cumprimento dos objetivos a serem alcançados pelo Estado, as políticas públicas são instrumentos de concretização material da dignidade humana, de maneira que, não há pertinência na descontinuidade desse instrumento constitucional, sob argumento político ou orçamentário.

O STF abordou o tema apresentando uma importante visão sobre o uso da reserva do possível como argumento para justificar a omissão na implantação de políticas públicas:

A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. – A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. – A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. – A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à

alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).<sup>204</sup>

O posicionamento descrito conduz à compreensão de que o cumprimento de uma política pública, prevista constitucionalmente, tem vinculação direta com o cumprimento dos objetivos estatais e a efetivação da dignidade da pessoa humana, razão pela qual não há possibilidade de se utilizar o argumento da reserva do possível nessa situação, pois isso seria, a um só tempo, uma omissão na busca do cumprimento dos objetivos constitucionais do Estado e uma violação direta ao Estado Democrático de Direito.

No início desta pesquisa, delineou-se que os princípios norteadores da política de estímulo e proteção à atividade agrícola e o dever do Estado em criar condições para o cumprimento da função social da propriedade estão estabelecidos no sistema jurídico pátrio, desde a Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), incorporados ao texto constitucional de 1988, por meio da previsão que estabelece as regras e os parâmetros essenciais à implantação da política agrícola.

Com a análise já apresentada sobre a constitucionalização da política agrícola, percebe-se a necessidade de que a política agrícola não fosse vinculada, apenas, à promoção da atividade agrícola, mas, também, ao desenvolvimento pleno das pessoas que exercem essa atividade, pois essa perspectiva ganhou projeção ao se incluir o tema na CF/1988.

Essa inter-relação entre política agrícola e bem-estar decorre da sua elevação ao *status* de política pública constitucional, vinculando-a diretamente aos ricos preceitos de proteção social, ambiental e econômico que afloram da CF/1988.

Uma demonstração dessa aproximação da política agrícola com os preceitos ligados à promoção do ser humano pode ser aferido pelo conteúdo da Lei n. 8.171/1991, editada para dispor sobre a política agrícola brasileira, em vigor após a promulgação da Constituição Federal, pois apresenta entre os princípios que norteiam a política agrícola, a previsão: “como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dedicam, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia” (art. 2º, III, da Lei n. 8.171/1991).

Assim, por princípio e expressa previsão normativa, a atividade rural deve estar galgada no equilíbrio econômico e financeiro, por meio da garantia de que a comercialização dos produtos agrícolas seja realizada por preços mínimos suficientes ao pagamento dos custos da lavoura, o que se justifica na necessidade de assegurar rentabilidade mínima ao produtor. O art.

---

<sup>204</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE n. 639337/SP. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15-09-2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4063691>. Acesso em: 02 jun. 2024.

3º, III, da Lei n. 8.171/1991, estabelece como objetivos da política agrícola no país, dentre outros, “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura”.

A rentabilidade adequada do produtor rural é necessária para assegurar a sustentabilidade econômica da atividade, permitindo a continuidade da atividade agrícola e proporcionando condição mínima de resultado para o produtor.

Como instrumento de política agrícola destinado a garantir equilíbrio econômico financeiro e rentabilidade ao produtor rural, para se assegurar o bem-estar do produtor, seus empregados e de todos os envolvidos, direta ou indiretamente, na cadeia produtiva primária, foi instituída a política de garantia do preço mínimo ao produto agrícola.

Para a execução efetiva dessa política, ressaltando a limitação do foco de efetividade, não é demasiado afirmar que é dever do Estado fixar o preço mínimo dos produtos agrícolas de maneira compatível com os custos de produção.

Diante dessa realidade, a intervenção estatal para compatibilizar o preço de venda do produto agrícola e o custo de produção, de maneira a garantir ao agricultor renda suficiente para sua permanência no campo, é importante na consecução do bem-estar social, impedindo efeitos colaterais e deletérios como o abandono da atividade ou o prejuízo na segurança alimentar pela escassez da oferta de produtos.

Esses motivos são suficientes para indiciar que a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção, por meio de uma atividade intervencionista do Estado, é uma questão de ordem pública<sup>205</sup>, de preservação da função social da propriedade rural e, principalmente, de garantia da dignidade humana para o produtor rural, sua família e demais colaboradores que retiram o sustento do trabalho campestre.

Busca-se neste modelo de intervenção assegurar qualidade de vida ao produtor rural, que além do direito ao mínimo de educação, alimentação, saúde, habitação, também tem direito ao mínimo de rentabilidade econômica em sua atividade.

Dentre as políticas públicas alçadas à condição constitucional citam-se a previsão da política urbana (arts. 182 e 183 da CF/1988), a política agrícola e fundiária e da reforma agrária (arts. 184 ao 191 da CF/1988), a política de seguridade social (arts. 193 ao 195 da CF/1988) e

---

<sup>205</sup> A natureza de ordem pública da política de garantia de preço mínimo, além de ser corroborada por Ricardo Barbosa Alfonsin, decorre também de previsão legal, pois o art. 2º, IV, da Lei n. 8.171/1991, rege: “é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social”, estabelecendo um pressuposto de ordem pública sobre o qual se fundamenta a política agrícola”.

a política pública de cultura (art. 216-A da CF/1988). Cada uma delas vincula-se à concretização e efetivação do direito e garantia fundamental à qual se reporta.

Diante disso, da mesma forma que a ausência de implementação ou a violação dos direitos e garantias fundamentais devem ser evitadas e repreendidas no âmbito dos direitos individuais e subjetivos, também deve haver um tratamento preventivo e repressivo para a ineficácia do direito, por ausência de implementação da política pública instituída para assegurar os direitos a ela relacionados.

Nesse contexto, em primeiro plano, a dificuldade a ser transposta é aquela de que as normas constitucionais sobre políticas públicas seriam, apenas, orientações programáticas para a atuação do Estado, o que, se admitido, retiraria completamente a efetividade na exigência de cumprimento imediato dos direitos e garantias fundamentais objeto de cada uma das políticas públicas previstas pela CF/1988.

As normas constitucionais que preveem políticas públicas servem para concretizar os direitos que abrigam. Essas políticas devem ser implementadas com base nos mesmos critérios constitucionais dos direitos e garantias fundamentais, significando que têm aplicabilidade imediata<sup>206</sup>.

É comum a argumentação de que a implementação de políticas públicas, mesmo aquelas previstas constitucionalmente, não são impositivas e de que não há motivação ou instrumento para o Estado impor o seu cumprimento, especialmente considerando que a implantação da política pública importa na adoção de uma prestação positiva, pelo Estado, e, invariavelmente, na realização de investimentos de recursos públicos.

Victor Abramovich e Christian Courts se contrapõem às opiniões que negam valor jurídico aos direitos sociais e que visam classificá-los como meras declarações de boas intenções.

Para enfraquecer a argumentação que permite ao Estado evitar a efetivação de direitos fundamentais, especialmente sociais, os autores defendem que não deve haver distinção entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. Eles argumentam que todos esses direitos implicam obrigações estatais juridicamente exigíveis<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 156.

<sup>207</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2019, p. 19.

Argumentam, ainda, que os defensores da distinção entre os direitos civis e políticos, com respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, estão fundados no fato de que o primeiro gênero de direitos geraria, exclusivamente, obrigações negativas ou de abstenção, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais implicariam o nascimento de obrigações positivas as quais, na maioria dos casos, devem ser resolvidas com recursos do tesouro público.

Assim, no primeiro caso, bastaria limitar a atividade do Estado, proibindo seu desempenho em algumas áreas. Na segunda, o Estado deve gastar recursos para realizar os benefícios positivos necessários:

*a) Por un lado, algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido. En estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada.*

[...]

*b) En otros casos, la obligación exige que la regulación establecida por el Estado limite o restrinja las facultades de las personas privadas, o les imponga obligaciones de algún tipo.*

[...]

*c) Por último, el Estado puede cumplir con su obligación proveyendo de servicios a la población, sea en forma exclusiva, sea a través de forma de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que las ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones<sup>208</sup>.*

A ausência de cumprimento à determinação constitucional sobre a implementação das políticas públicas pode ocorrer integralmente, quando se verifica uma completa omissão da atuação do Estado na adoção das medidas administrativas suficientes e necessárias ao cumprimento por completo da previsão constitucional. Nessa hipótese, é fácil verificar a omissão estatal no cumprimento de sua obrigação.

Porém, é igualmente comum a fragilização da política pública por meio de uma pseudo implementação, decorrente da adoção meramente formal e não material dos instrumentos suficientes e necessários para a política pública alcançar os objetivos almejados e, ainda, por meio da adoção e da implantação parcial dos instrumentos e dos preceitos normativos estabelecidos pela CF/1988.

Em qualquer dessas situações, seja na omissão total ou parcial na implementação dos instrumentos concretos para se estabelecer a política pública, verifica-se a omissão estatal, que

---

<sup>208</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2019, p. 8-10.

contraria sua obrigação, e impede que um direito ou garantia fundamental seja estabelecido e protegido pelo Estado.

Quando se verifica a omissão do Estado na implementação de uma política pública, é necessário adotar mecanismos impositivos para prevenir e reprimir essa omissão, garantindo a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, devido à falta de interesse ou competência da autoridade estatal em cumprir a previsão constitucional<sup>209</sup>.

A omissão estatal em não implementar de maneira eficiente uma política pública – conduta delimitada nesta pesquisa ao se analisar a fixação do preço mínimo de maneira compatível com o custo de produção – levou Ricardo Barbosa Alfonsin<sup>210</sup> a expor seu entendimento de que essa omissão é ilícita e gera consequências para o Estado:

Como se pode ver, a garantia de comercialização dos produtos agrícolas por preços mínimos suficientes ao pagamento dos custos da lavoura não se constitui simples opção política do Governo Federal, mas sim obrigação constitucional e legal que se lhe impõe, a exemplo daquelas relacionadas com a saúde, a previdência, a educação, etc.

Assim sendo, da mesma forma que uma pessoa preterida no atendimento médico junto à rede de saúde pública pode reclamar indenização pelos danos materiais e morais sofridos em decorrência desta omissão, a não-garantia de preços mínimos aos produtores rurais gera ao Estado o dever de indenizar, em face do ato ilícito – descumprimento da lei que lhe impõe uma conduta comissiva – o que, na hipótese, a se tratar de ente administrativo, reclama responsabilidade objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/1988.

A adoção de mecanismos impositivos pode variar conforme a natureza dos direitos ou garantias envolvidos na política pública. Quando o Estado omite-se na implementação de políticas públicas, trata-se de uma questão de direitos sociais, estabelecendo uma relação jurídica diferente do modelo tradicional, onde o Estado deve cumprir sua obrigação não apenas com um indivíduo, mas com um grupo de pessoas. Nesse contexto, a implementação de políticas públicas visa garantir direitos coletivos, exigindo que o Estado atue em benefício da coletividade, assegurando que cada indivíduo dentro desse grupo seja considerado e beneficiado<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 158.

<sup>210</sup> ALFONSIN, Ricardo Barbosa *et al.* **Crédito Rural** – questões polêmicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 35.

<sup>211</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 158.

Nem sempre, contudo, a positivação desses direitos e garantias fundamentais é suficiente para possibilitar sua efetivação. A previsão normativa da política pública representa o estabelecimento jurídico do instrumento pelo qual o direito ou a garantia fundamental serão efetivados.

Logo, quando se trata de políticas públicas, principalmente constitucionais, não há espaço para a argumentação de omissão legislativa como fundamento para a omissão estatal no que tange à implementação integral da política pública e do direito fundamental por ela abordado. Nesse aspecto, é correta a presença da omissão política por parte do Estado em não efetivar os direitos e garantias fundamentais:

Nessa perspectiva, a previsão constitucional de um extenso rol de direitos não foi suficiente, entretanto, para assegurar a sua efetivação. Infelizmente, essa positivação teve caráter predominantemente simbólico, ocasionando o conceito de omissões políticas. Aqui, não há um vácuo normativo, ou seja, não se trata de completa ausência das normas infraconstitucionais destinadas à efetivação dos direitos fundamentais. Na verdade, pode existir ampla diversidade normativa tratando sobre determinado tema e, ainda assim, existir uma grave omissão política<sup>212</sup>.

Verifica-se que, as políticas públicas, como obrigações positivas do Estado, são exigíveis tanto social quanto juridicamente. Contudo, há casos em que o Estado não implementou ou otimizou essas políticas de forma espontânea. Nessas situações, foi necessária uma intervenção externa, frequentemente por via judicial, para garantir a implementação completa dos recursos materiais necessários à efetivação da política pública<sup>213</sup>.

Sobre a atuação do Poder Judiciário para se efetivar direitos constitucionais, Mariana Cirne Barbosa defende a importância da proteção judicial dos direitos fundamentais, ao destacar que o Poder Judiciário desempenha um papel crucial na efetivação desses direitos, ressaltando que, além do Poder Legislativo, o Judiciário também tem a responsabilidade de garantir a concretização dos direitos, permitindo que direitos que possam ser estabelecidos por legislação ordinária também sejam efetivados pela via judicial.

Para a autora, essa abordagem não apenas enriquece a história constitucional, mas também fornece elementos adicionais para a construção da identidade constitucional, demonstrando que a interpretação e a reconstrução dos princípios constitucionais são essenciais

---

<sup>212</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes *et al.* Processos estruturais e direito à moradia no sul global: contribuições das experiências sul-americana e colombiana, **Rev. Opin. Jur.**, ano 19, n. 32, set.-dez. 2021, p. 153.

<sup>213</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 159.



à proteção e promoção dos direitos fundamentais, pois isso proporciona segurança jurídica, fortalece a normatividade constitucional, protege contra retrocessos, possibilita o controle de constitucionalidade e facilita a efetivação desses direitos. Destaca-se, pois, seu posicionamento a respeito<sup>214</sup>:

No então, não existe apenas esse papel para o texto constitucional. Há ainda uma importante conquista possível por meio da relação entre o texto constitucional e Poder Judiciário: a possibilidade de efetivação dos direitos previstos na Constituição de 1988. Isso pode ser concretizado, dentre outros meios, em função da apreciação judicial.

[...]

Não se pretende aqui retirar a importância do Poder Legislativo para a efetivação de direitos. No entanto, é preciso manter aberta a possibilidade de que os mesmos direitos que podem ser construídos por uma legislação ordinária, sejam efetivados também pelo Poder Judiciário. Isso não evita a construção de uma história constitucional, mas, na verdade, concede-lhe ainda outros elementos.

Ao tratar da necessária relação entre o desenvolvimento da atividade agrícola e a sustentabilidade dessa atividade, englobando os aspectos ambientais, sociais e econômicos, Marcos Pereira Castro conclui:

infelizmente, a realidade agrária não confirma a defendida adequabilidade da legislação agrária brasileira para concretizar uma atividade agrícola sustentável. Na verdade, o problema não é propriamente a deficiência dos instrumentos jurídicos existentes, mas a falta de efetividade dos mesmos, bem como a dificuldade de fiscalizar a vinculação dos benefícios governamentais ao cumprimento das condutas impostas<sup>215</sup>.

Nesse contexto, devem ser buscados mecanismos que possibilitem concretizar as previsões normativas referentes à política de garantia do preço mínimo, pois a legislação disponibiliza as previsões e as diretrizes necessárias à execução dessa política pública.

Como exemplo de judicialização de política pública, pode-se citar o julgamento da ADPF n. 347/DF<sup>216</sup>, que demonstra a intervenção do Poder Judiciário em áreas que deveriam ser de atuação primária do Estado. Esse julgamento ilustra a atuação judicial necessária para a implementação de uma política pública. No entanto, este texto não abordará discussões sobre as características, vantagens, desvantagens ou limitações das ações estruturais ou o

<sup>214</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? *Revista da AGU*, v, XII, p. 249-279, 2013, p. 262-266.

<sup>215</sup> CASTRO, Marcos Pereira. **A política agrícola no estado contemporâneo**: obrigações jurídicas atinentes ao desenvolvimento rural sustentável. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/fc9ac8bd-64d5-41fc-a58f-432a7b39b200/content>. Acesso em: 02 jun. 2024, p. 298.

<sup>216</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 347. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560> Acesso em: 02 jun. 2024.

reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional”, pois isso desviaria do foco principal e ampliaria o tema, não havendo espaço para essa abordagem aqui.

Ressalta-se, também, que a execução da política de garantia de preço mínimo ao produto agrícola não se encontra em um “estado de coisas inconstitucionais”, de maneira que a referência à ADPF n. 347/DF ocorre apenas como elemento para se constatar que a concretização dos direitos abrangidos por uma política pública, podem ser tutelados enquanto direitos sociais e por meio de uma atuação judicial de natureza coletiva.

A ADPF 347/DF aborda a grave violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro, inspirada em um caso de 1997 da Corte Constitucional da Colômbia. A ação solicitou que fosse reconhecido o “estado de coisas inconstitucional” nas prisões e a implementação de medidas para proteger a dignidade, a vida e a saúde dos detentos. Durante o julgamento, os Ministros do STF reconheceram a necessidade de uma série de ações estatais, indicando a urgência de uma política pública abrangente para o sistema prisional.<sup>217</sup>

Assim, quando o Estado omite-se na implementação de políticas públicas constitucionais, surge a oportunidade de corrigir essa omissão e evitar, mitigar ou ressarcir os prejuízos decorrentes. Isso pode ser feito tanto através do modelo tradicional de tutela de direitos individuais, quanto por meio de instrumentos processuais que protejam direitos coletivos. A expansão dos direitos sociais exige a ampliação correspondente de políticas

---

<sup>217</sup> Segue trecho do julgamento no qual foram consignados importantes aspectos do julgamento. Decisão: O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015. BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 - Distrito Federal. 09 set. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665> Acesso em: 02 jun. 2024.

públicas e instrumentos jurídicos para garantir seu respeito e implementação, aumentando o papel dos juízes na proteção desses direitos, especialmente quando o Estado não cumpre sua parte<sup>218</sup>.

### 5.1 O posicionamento do STJ e do STF sobre a fixação do preço para o setor sucroalcooleiro – um caso paradigma com o objeto da pesquisa

O objetivo desta tese não é discutir a judicialização de políticas públicas, porém, a atuação do Poder Judiciário, em casos concretos, oferece importantes elementos à compreensão do debate sobre a sua exigibilidade jurídica e social, e sobre a execução e efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, a ação interposta pela Usina Matary S/A, em face da União, na qual se pleiteava indenização equivalente à diferença entre os preços do açúcar e do álcool, que deveriam ser fixados segundo critérios definidos pela Lei n. 4.870/1995, e os efetivamente praticados pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)<sup>219</sup>.

O fundamento utilizado para a propositura da ação recai sobre a argumentação de que os preços do açúcar e do álcool não foram fixados segundo critérios definidos pela Lei n. 4.870/1995 e os efetivamente praticados pelo IAA, pois os preços dos produtos sucroalcooleiros teriam sido fixados em níveis insuficientes para cobrir os custos da produção apurados pela FGV.

Para parametrizar o fundamento legal utilizado na propositura da ação, atenta-se para o fato de que a Lei n. 4.870/1965, em seus arts. 9º, 10 e 11, estabelece expressamente que o preço do produto será fixado tendo em vista a apuração dos custos de produção:

Art. 9º. O IAA, quando do levantamento dos custos de produção agrícola e industrial apurará, em relação às usinas das regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste, as funções custo dos respectivos fatores de produção, para vigorarem no triênio posterior.  
§ 1º As funções custo a que se refere este artigo serão valorizadas anualmente, através de pesquisas contábeis e de outras técnicas complementares, estimados, em cada caso, os fatores que não possam ser objeto de mensuração física.  
§ 2º Após o levantamento dos custos estaduais, serão apurados o custo médio nacional ponderado e os custos médios regionais ponderados, observados sempre que possível, índices mínimos de produtividade.

<sup>218</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 161 e 162.

<sup>219</sup> Processo de Origem autos n. 199934000255569, tramitou perante a 14ª Vara da Justiça Federal de Brasília (DF). Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 18 maio 2024.

§ 3º O I.A.A. promoverá, permanentemente, o levantamento de custos de produção, para o conhecimento de suas variações, ficando a cargo de seu órgão especializado a padronização obrigatória da contabilidade das usinas de açúcar.

Art. 10. O preço da tonelada de cana fornecida às usinas será fixado, para cada Estado, por ocasião do Plano de Safra, tendo-se em vista a apuração dos custos de produção referidos no artigo anterior.

Art. 11. Ao valor básico do pagamento da cana, fixado na forma do artigo anterior, será acrescida a parcela correspondente à percentagem da participação do fornecedor no rendimento industrial situado acima do rendimento do Estado, considerado, para esse fim, o teor de sacarose e pureza da cana que fornece.

Perante o primeiro grau de jurisdição, o pedido foi julgado improcedente, pois a sentença entendeu ter ocorrido prescrição das parcelas devidas até julho de 1994 e, com relação às não devidas, a improcedência se deu em virtude da ausência de comprovação do dano experimentado.

Conforme a decisão de primeiro grau, não há elementos suficientes para afirmar ter havido algum posicionamento sobre a exigibilidade jurídica de que o preço do produto deveria ser fixado conforme o parâmetro legal de compatibilidade com o custo de produção. Isto porque, os argumentos referentes à prescrição e à ausência de prova para configurar o dano, não guardam pertinência com essa questão.

Prosseguindo na análise do caso, houve interposição de recurso de apelação<sup>220</sup>, julgado perante o TRF 1ª Região, sob a relatoria do Des. Jirair Aram Meguerian.

No voto proferido pelo relator do recurso de apelação, verifica-se a abordagem direta sobre o fundamento utilizado pela Unisna Maraty S/A, e a concordância de que a previsão legal, a qual estipulou a necessidade de se fixar o preço do produto em valor suficiente para cobrir o custo de produção, deve ser respeitada:

[...]

7. A Lei n. 4.780/65 atribuiu competência ao IAA para fixar os preços do açúcar e do álcool, determinando que deveria apurar funções – custo, em relação às usinas das regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste, dos respectivos fatores de produção, firmando contrato com a Fundação Getúlio Vargas para a elaboração de estudos com o objetivo de fixar tal valor.

8. Entretanto, com base em determinação governamental, expressa pelo Senhor Ministro da Fazenda, o IAA, em contrariedade aos artigos 9º a 11º da Lei n. 4.780/65, fixou os preços dos produtos sacro-alcooleiros em níveis insuficientes para cobrir os custos da produção apurados pela FGV.

9. Tal conduta, se causadora de danos patrimoniais aos agentes econômicos, no caso, a autora, gera, por si só o dever de indenizar (art. 37, § 6º, da CF/88).

10. Na espécie, visando apurar o dano sofrido pela empresa autora em consequência da política de preços dos produtos do setor de açúcar e álcool adotado pela apelada no período de abril/86 a janeiro/97 foi determinado pelo MM. Juízo *a quo* a realização

<sup>220</sup> BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Inteiro Teor de Acórdãos, Decisões e Despachos.

Processo Pesquisado: 0025517-61.1999.4.01.3400 (1999.34.00.025556-9). Disponível em:

<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=199934000255569&pA=199934000255569&pN=255176119994013400>. Acesso em: 02 jun. 2024.

de prova pericial, cujo laudo (fls. 528/1.090 e 1.232/1.238) apontou a ocorrência do dano, apresentando em anexo cálculos que constatarem e dimensionaram o prejuízo sofrido pela autora.

11. Assim, o dever de indenizar restou comprovado diante da relação de causalidade existente entre a conduta da Administração que fixou os preços dos produtos do setor sucro-alcooleiro em desconformidade com a legislação de regência (artigos 9º a 11 da Lei n. 4.870/65) e levantamentos da FGV e o dano sofrido pela apelante decorrente da diminuição de seu patrimônio líquido.

[...]

Pelo exposto, **dou parcial provimento** à apelação da autora, para condenar a União a indenizá-la pelos danos patrimoniais sofridos, equivalente à diferença entre os preços que deveriam ser fixados pelos critérios definidos pela Lei n. 4.870/95 e os efetivamente praticados pelo Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, respeitada a prescrição quinquenal, a partir do ajuizamento da ação, acrescida de juros de mora, desde o evento danoso, no percentual de 0,5% (meio por cento) ao mês, até a vigência da Lei n. 10.406/2002, com eficácia plena desde 13.01.2003, e, a partir daí, nos termos do que dispõe os artigos 405 e 406 da referida lei e correção monetária, nos termos da Súmula 43 do STJ. Fixo os honorários advocatícios no percentual de 5% (cinco por cento) do valor da condenação e inverte o ônus da sucumbência em relação aos honorários periciais. Obviamente no período em que aplicada a taxa SELIC, não há falar em correção monetária, já que o referido índice abrange tanto os juros como a correção monetária e as custas adiantadas serão ressarcidas pela União.

O voto do Des. Daniel Paes Ribeiro, que atuou como vogal do julgamento do recurso, manteve a sentença de primeiro grau, pois também considerou não comprovado o dano alegado pela Usina Maraty S/A<sup>221</sup>.

Diante desse voto, fora vencido o relator, e negado provimento ao recurso de apelação. Adotou-se como fundamento para decidir a não comprovação, por perícia judicial, do prejuízo decorrente da alegada fixação, pela União, por intermédio do IAA, do preço do açúcar e do álcool em desconformidade com o seu custo de produção<sup>222</sup>.

A decisão gerou a interposição de recurso especial e de recurso extraordinário, por parte da Usina Maraty S/A, os quais foram admitidos e encaminhados, respectivamente, para o STJ<sup>223</sup> e o STF<sup>224</sup>. A decisão do recurso especial, perante o STJ, fora consignada na ementa abaixo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE CIVIL. SETOR SUCROALCOOLEIRO.

<sup>221</sup> BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Inteiro Teor de Acórdãos, Decisões e Despachos. Processo Pesquisado: 0025517-61.1999.4.01.3400 (1999.34.00.025556-9). Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=199934000255569&pA=199934000255569&pN=255176119994013400>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>222</sup> BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Inteiro Teor de Acórdãos, Decisões e Despachos. Processo Pesquisado: 0025517-61.1999.4.01.3400 (1999.34.00.025556-9). Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=199934000255569&pA=199934000255569&pN=255176119994013400>. Acesso em: 02 jun. 2024.

<sup>223</sup> BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial 1347136/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 11-12-2013.

<sup>224</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 884325. Indenização por Dano Material. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4760969>. Acesso em: 02 jun. 2024.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. FIXAÇÃO DE PREÇOS. LEI 4.870/1965. LEVANTAMENTO DE CUSTOS DE PRODUÇÃO. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CF/1988. COMPROVAÇÃO DO DANO. NECESSIDADE. APURAÇÃO DO *QUANTUM DEBEATUR*. LIQUIDAÇÃO POR ARBITRAMENTO. CABIMENTO. INDENIZAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. LIQUIDAÇÃO COM “DANO ZERO” OU “SEM RESULTADO POSITIVO”. POSSIBILIDADE. EFICÁCIA DA LEI 4.870/1965. RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA.

1. A União Federal é responsável por prejuízos decorrentes da fixação de preços pelo governo federal para o setor sucroalcooleiro, em desacordo com os critérios previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 4.870/1965, uma vez que teriam sido estabelecidos pelo Instituto do Açúcar e Alcool – IAA, em descompasso do levantamento de custos de produção apurados pela Fundação Getulio Vargas – FGV.

Precedentes.

2. Tratando-se de hipótese de responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, necessária a demonstração da ação governamental, nexo de causalidade e dano.

3. Não é admissível a utilização do simples cálculo da diferença entre o preço praticado pelas empresas e os valores estipulados pelo IAA/FGV, como único parâmetro de definição do *quantum debeatur*.

4. O suposto prejuízo sofrido pelas empresas possui natureza jurídica dupla: danos emergentes (dano positivo) e lucros cessantes (dano negativo). Ambos exigem efetiva comprovação, não se admitindo indenização em caráter hipotético, ou presumido, dissociada da realidade efetivamente provada. Precedentes.

5. Quando reconhecido o direito à indenização (*an debeatur*), o *quantum debeatur* pode ser discutido em liquidação da sentença por arbitramento, em conformidade com o art. 475-C do CPC.

6. Não comprovada a extensão do dano (*quantum debeatur*), possível enquadrar-se em liquidação com “dano zero”, ou “sem resultado positivo”, ainda que reconhecido o dever da União em indenizar (*an debeatur*).

7. A eficácia da Lei 4.870/1965, que previa a sistemática de tabelamento de preços promovida pelo IAA, estendeu-se até o advento da Lei 8.178/1991, que instituiu nova política nacional de congelamento de preços.

8. Resolução do caso concreto: inexistência de ofensa ao art. 333, I, do CPC, na medida em que o autor não comprovou a ocorrência de efetivo dano, necessário para fins de responsabilidade civil do Estado, por descumprimento dos critérios estabelecidos nos arts. 9º e 10 da Lei 4.870/1965.

9. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.

Para chegar a esse julgamento, vários Ministros do STJ se manifestaram, cujos posicionamentos, em síntese, são reproduzidos abaixo.

*Ministra Eliana Calmon (Relatora):* votou pelo não provimento do recurso especial, sustentando que a indenização requerida pelas empresas do setor sucroalcooleiro não poderia ser concedida sem a comprovação efetiva dos danos sofridos. Segundo ela, a simples diferença entre os preços fixados pelo governo e os custos de produção aferidos pela FGV não configurava um dano indenizável. Reforçou a ideia de que a expectativa de lucro não constitui, por si só, um direito passível de indenização na exploração de atividades econômicas. Destacou

que a fixação do preço da cana-de-açúcar deve considerar os custos de produção, o que não significa que o preço fixado pelo governo deva ser superior a esses custos.

*Ministro Arnaldo Esteves Lima:* acompanhou a relatora, concordando que a fixação de preços dos derivados da cana-de-açúcar pelo governo federal deveria considerar múltiplas variáveis do mercado, não apenas os custos de produção. Afirmou que a indenização só seria possível com a prova robusta dos danos efetivos, reiterando a necessidade de uma análise completa e específica dos prejuízos alegados.

*Ministro Herman Benjamin:* votou com a relatora, destacando que a legislação exige uma análise multifatorial para se fixar os preços e que a responsabilidade civil objetiva da União só poderia ser reconhecida mediante comprovação concreta dos danos sofridos. Para ele, os riscos de mercado inerentes à atividade econômica não podem ser transferidos ao Estado sem comprovação de prejuízo efetivo.

*Ministro Benedito Gonçalves:* acompanhou o voto da relatora, reforçando a necessidade de prova concreta dos danos; argumentou que a ausência de comprovação específica dos prejuízos inviabilizava a indenização pretendida pelas empresas do setor sucroalcooleiro; destacou que a fixação dos preços pelo governo federal deve considerar uma série de variáveis de mercado.

*Ministro Sérgio Kukina:* votou alinhado à relatora; concordou que a responsabilidade da União não poderia ser reconhecida apenas com base na diferença entre os preços de mercado e os preços fixados pelo governo; enfatizou que a prova concreta dos danos era imprescindível para justificar qualquer indenização.

*Ministro Castro Meira (voto-vista):* em voto dissidente, argumentou que a responsabilidade da União poderia ser reconhecida mesmo na ausência de comprovação específica de dano, se demonstrado que os preços fixados pelo governo estavam em desacordo com os critérios legais; defendeu uma interpretação mais flexível quanto à necessidade de prova dos prejuízos, enfatizando a proteção das empresas contra ações governamentais que não respeessem os parâmetros legais.

*Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (voto-vista):* inicialmente, acompanhou o voto da relatora, mas retificou seu voto e se posicionou de forma dissidente; sustentou que a fixação de

preços abaixo dos custos de produção, conforme aferido pela FGV, configuraria por si só um dano passível de indenização. Para o Ministro, a discrepância entre os preços de mercado e os preços fixados pelo governo evidenciava uma interferência lesiva às empresas, justificando conceder a indenização sem necessidade de uma comprovação específica de cada prejuízo.

*Ministro Mauro Campbell Marques (voto-vista):* posicionou-se de forma dissidente, acompanhando a linha de pensamento de Castro Meira e Napoleão Nunes; defendeu que a responsabilidade da União poderia ser reconhecida com base na demonstração de que os preços fixados pelo governo não observavam os critérios legais, o que, segundo ele, já configuraria uma interferência prejudicial às empresas do setor.

*Ministro Ari Pargendler (voto-vista):* voto dissidente; argumentou que a fixação de preços pelo governo, em desacordo com os critérios estabelecidos pela legislação de regência, já era suficiente para justificar a indenização; defendeu que a União deveria ser responsabilizada pela diferença de preços, mesmo sem uma comprovação específica de danos, pois isso representava uma violação aos direitos das empresas do setor.

O julgamento do Recurso Especial n. 1347136/DF revelou uma divisão significativa entre os ministros. A maioria, liderada pela Ministra Eliana Calmon, exigia a comprovação específica dos danos para conceder a indenização; chamou atenção nos votos contrários ao provimento do recurso especial o argumento de que o risco de mercado é inerente às atividades econômicas e a expectativa de lucro não é direito indenizável.

Por outro lado, a minoria dissidente argumentou que a fixação de preços pelo governo, em desacordo com os critérios legais, era suficiente para justificar a responsabilidade da União, independentemente da prova específica dos prejuízos.

Essa divergência ilustra a complexidade do tema e sua importância para a jurisprudência e a regulamentação do setor agrícola no Brasil, a destacar a necessidade de debate sobre o conjunto de direitos essenciais a serem garantidos pelo Estado.

Os votos analisados não versam sobre a execução eficaz de políticas públicas e da dignidade humana, demonstrando, assim, a necessidade de se ampliar o debate sobre a inexecução de uma diretriz legal, pois isso atinge certos núcleos de políticas públicas.

Conforme o conteúdo das manifestações judiciais, acredita-se haver espaço para inserir no debate discussão sobre o argumento de que os riscos de mercado são inerentes à atividade econômica, pois a política de garantia de preço está associada à garantia de renda mínima,



restringindo a visão dos votos vencedores que tratam a fixação de preço como uma questão puramente econômica, sem considerar o impacto sobre a omissão no cumprimento do preceito legal sobre a economia e a viabilidade da atividade.

A questão também foi debatida no STF, pois houve a interposição, pela Usina Maraty S/A, de Recurso Extraordinário face ao acórdão proferido pelo TRF, que negou provimento ao recurso de apelação e, face o acórdão do STJ, que negou provimento ao Recurso Especial<sup>225</sup>.

O STF proferiu decisão conjunta, em ambos os recursos extraordinários, admitindo, por maioria, a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, com base no voto do Ministro Edson Fachin (relator para o acórdão), que foi acompanhado pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Melo, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, vencidos os Ministros Teori Zavascki e Cármen Lúcia. O Ministro Dias Toffoli estava impedido.

Abaixo, segue a síntese do posicionamento de cada Ministro ao analisar a repercussão geral:

*Ministro Teori Zavascki (Relator):* designado inicialmente como relator, manifestou-se contrário ao reconhecimento da repercussão geral da questão, sob o argumento de que a controvérsia envolvia matéria de prova e direito infraconstitucional, isto é, não ostentava a condição de ser reexaminada mediante recurso extraordinário; no seu entendimento, a pauta discutida não tinha relevância econômica, política, social ou jurídica necessária para justificar a repercussão geral.

*Ministro Edson Fachin (Redator para o Acórdão):* como redator do acórdão, alinhou-se à maioria, que reconheceu a repercussão geral e destacou a relevância constitucional da questão, enfatizando a importância da análise da responsabilidade objetiva da União e a qualificação jurídica do dano causado ao setor sucroalcooleiro; argumentou que a fixação de preços abaixo

---

<sup>225</sup> Os dois recursos extraordinário interpostos pela Usina Maraty S/A foram admitidos, sendo que o recurso extraordinário interposto em face do acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, aponta-se violação dos arts. 37, § 6º, 170, II; 173, § 4º, e 174 da CF/1988. Sustenta-se que a intervenção estatal na economia não pode ser de tal forma arbitrária que aniquile o princípio da livre iniciativa, tal como é a fixação de preços inferiores àqueles tecnicamente apurados pelo próprio Governo e o recurso extraordinário interposto em face do acórdão do Superior Tribunal de Justiça foi interposto novo recurso extraordinário, com fundamento do art. 102, III, “a”, em que se alega que acórdão recorrido adotou entendimento divergente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois exigiu que o dano fosse comprovado pelo prejuízo contábil, a partir dos custos individuais das empresas. BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 884325. Indenização por Dano Material. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4760969>. Acesso em: 02 jun. 2024.

dos custos de produção impactava diretamente a livre iniciativa e a intervenção do Estado no domínio econômico.

*Ministra Cármen Lúcia:* votou contra o reconhecimento da repercussão geral, acompanhando o relator Teori Zavascki, sob o argumento de que a matéria discutida envolvia essencialmente a análise de provas e de legislação infraconstitucional, o que, segundo ela, não justificava a repercussão geral.

*Ministro Dias Toffoli:* estava impedido, portanto, não participou do julgamento.

*Ministro Luís Roberto Barroso:* manifestou-se favoravelmente ao reconhecimento da repercussão geral, ressaltando a relevância econômica e social da questão, e destacando a importância de se definir a responsabilidade do Estado em casos de intervenção no domínio econômico que resultem em prejuízos aos setores regulados; mencionou precedentes no STF sobre a responsabilidade civil do Estado pelo controle de preços.

*Ministro Marco Aurélio:* votou favoravelmente ao reconhecimento da repercussão geral, alinhando-se com os argumentos de relevância econômica e social apresentados; enfatizou a necessidade de o STF se pronunciar sobre a constitucionalidade da fixação de preços pelo governo que resultem em prejuízos aos setores específicos da economia.

*Ministro Luiz Fux:* favorável ao reconhecimento da repercussão geral, destacou a importância da questão para a ordem econômica do país e para a definição dos limites da intervenção estatal na economia; considerou que a análise da responsabilidade objetiva da União era fundamental para garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos dos setores afetados.

*Ministro Gilmar Mendes:* votou favoravelmente ao reconhecimento da repercussão geral; argumentou que a fixação de preços pelo governo em valores abaixo dos custos de produção levantava questões constitucionais relevantes sobre a intervenção estatal na economia e a liberdade de iniciativa.

*Ministra Rosa Weber:* manifestou-se favoravelmente ao reconhecimento da repercussão geral, alinhando-se com os argumentos de seus colegas que destacaram a importância da análise

constitucional do tema e ressaltou a necessidade de se definir os limites da responsabilidade do Estado em casos de intervenção econômica.

*Ministro Celso de Mello:* votou favoravelmente à repercussão geral, sublinhando a importância de o STF estabelecer diretrizes claras sobre a responsabilidade civil do Estado em casos de controle de preços que causem prejuízos a setores específicos da economia.

*Ministro Ricardo Lewandowski:* foi favorável ao reconhecimento da repercussão geral, destacando a relevância do tema para a economia nacional e a necessidade de uma análise aprofundada sobre a constitucionalidade da intervenção estatal no domínio econômico.

A maioria dos Ministros entendeu que a responsabilidade objetiva da União e a qualificação jurídica do dano causado ao setor sucroalcooleiro, em virtude da fixação dos preços dos produtos do setor em valores inferiores ao levantamento de custos realizados pela FGV, possui repercussão geral, considerando o valor constitucional da livre iniciativa e a intervenção do Estado no domínio econômico nos termos legais.

Nas discussões sobre a admissibilidade de repercussão geral pelo STF, o posicionamento dos Ministros contrários à repercussão geral se fundamentava, basicamente, nos limites da questão que gerou o não provimento dos recursos especial e de apelação perante o STJ e o TRF<sup>1</sup>. O paradigma para esse posicionamento partiu da manifestação do Ministro Teori Zavascki:

Como se vê, a solução da controvérsia não envolve qualquer dos dispositivos constitucionais suscitados pela recorrente. Conforme amplamente demonstrado, o STJ e o TRF1 decidiram a controvérsia acerca da existência dos danos e da sua indenizabilidade exclusivamente a partir da interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais pertinentes (Lei. 4.870/65 e CPC) e da apreciação do conjunto fático probatório dos autos.

Por outro lado, o posicionamento dos Ministros favoráveis à repercussão geral encontrou ressonância na defesa do Ministro Edson Fachin. Do seu voto, destaca-se parte utilizada como paradigma e fundamento para admissibilidade da repercussão geral:

O juízo acerca de possível ofensa ao Texto Constitucional, a ensejar a admissão do recurso, funda-se no exame da proporcionalidade da intervenção do Estado na Economia. Com efeito, no julgamento do RE 422.941, o Min. Joaquim Barbosa, em voto-vista, afirmou que a Constituição autoriza a intervenção no domínio econômico, desde que se respeitem os parâmetros constitucionais. No caso dos autos, embora já se tenha reconhecido que, por ser desproporcional a intervenção promovida pela União no setor sucroalcooleiro, a permitir a responsabilização objetiva do Estado, não

se examinou se a desproporção reside na fixação dos preços abaixo do valor indicado pela FGV ou dos custos de produção individualmente apurados.

Esse posicionamento defende a necessidade de um exame aprofundado e específico da proporcionalidade da intervenção estatal e seus efeitos, para assegurar que qualquer responsabilização objetiva do Estado seja fundamentada em uma análise rigorosa dos parâmetros constitucionais e dos dados econômicos pertinentes. Revela-se, aí, a importância de se averiguar a distinção entre fixar preços abaixo do valor indicado pela FGV e fixar preços abaixo dos custos de produção individuais.

Por ocasião do julgamento do recurso extraordinário interposto contra o acórdão do TRF 1ª Região e do agravo contra a decisão que inadmitiu o recurso extraordinário interposto em face de acórdão do STJ<sup>226</sup>, ao qual foi atribuído repercussão geral, houve a manifestação da Procuradoria-Geral da República<sup>227</sup>, por meio da qual defendeu-se a tese de que

a fixação de preços no setor sucroalcooleiro, segundo os critérios previstos na Lei n. 4.870/1965, perdeu sua eficácia com a política geral de congelamento de preços e com a extinção do IAA, não havendo responsabilização estatal genérica e dever de indenização a todo o setor sucroalcooleiro a partir da edição dos atos normativos que regulamentaram tais situações.

A Procuradoria-Geral da República reconheceu, contudo, a tese de que a “União tem o dever de indenizar, caso a caso, as usinas do setor sucroalcooleiro que obtiveram prejuízos efetivos decorrentes da fixação de preços pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em detrimento dos custos de produção apurados pela Fundação Getulio Vargas (FGV)”.

Esse ponto guarda total pertinência com o objeto desta pesquisa, não pelo aspecto de afirmar que a União tem o dever de indenizar, pois a pesquisa não avança sobre esse aspecto, mas por entender existir uma consequência jurídica desfavorável à União por não cumprir o preceito normativo e em virtude da fixação de preço para o produto agrícola em detrimento dos custos de produção.

Considerando o levantamento realizado nesta tese que apurou o estabelecimento de preço mínimo do milho em valor menor do que o custo de produção – valores apurados pelo

<sup>226</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário com Agravo n. 884.325, Distrito Federal. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4760969>. Acesso em: 18 maio 2024.

<sup>227</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário com Agravo n. 884.325, Distrito Federal. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4760969>. Acesso em: 18 maio 2024.

mesmo órgão, qual seja a CONAB – esse posicionamento da Procuradoria-Geral da República corrobora com a viabilidade da verificação da execução efetiva da política de garantia de preço mínimo sob o aspecto da compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, pois, em um período em que o preço de mercado esteja abaixo do preço mínimo, essa compatibilidade é a garantia de viabilidade econômica para a atividade.

Os ministros do STF divergiram na análise da matéria. O voto do Ministro Edson Fachin, ao iniciar a análise do caso, afirma: “a política de fixação de preços constitui, em si mesma, uma limitação de lucros, razão pela qual a indenizabilidade de eventual dano atinge somente o efetivo prejuízo econômico, apurado por meio de perícia técnica”. Nessa parte, o Ministro não adentra na exigibilidade jurídica da compatibilidade do preço com o custo de produção, como fez a Procuradoria-Geral da República, apenas aborda a necessidade de prova do dano por perícia técnica.

No decorrer de seu voto, o Ministro Edson Fachin cita o precedente firmado no RE 422.941, sob a relatoria do Ministro Carlos Velloso, oriundo da Segunda Turma<sup>228</sup>, no qual o STF reconheceu “a responsabilidade da União pelos danos causados ao setor sucroalcooleiro em virtude da fixação de preços abaixo do preço de custo e em desacordo com os preços encontrados pela Fundação Getúlio Vargas”. Destaca, ainda, um trecho importante do precedente no qual o Ministro Carlos Velloso expôs que a “fixação de preços a serem praticados pela Recorrente, por parte do Estado, em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor constitui-se em sério empecilho ao livre exercício da atividade econômica”, a indicar que o descompasso entre o preço mínimo com a realidade econômica da atividade é um fator de desequilíbrio.

Porém, o voto mantém uma linha de vincular a análise do caso sobre os limites fáticos fixados pelas decisões proferidas pelo STJ e pelo TRF, que não avançaram sobre a exigibilidade jurídica da compatibilidade entre o preço do produto e o custo de produção, pois focaram na prova do prejuízo. Observa-se que foi trazido um trecho do voto do Ministro Teori Zavascki, quando da análise de repercussão geral:

O que em verdade levou aquele Tribunal a negar a indenização foi um dado da realidade fática: a constatação de que, no caso específico, a prova dos autos demonstrou não ter a demandante sofrido qualquer prejuízo com a intervenção estatal, uma vez que os preços por ela efetivamente praticados, embora tabelados, foram

<sup>228</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 422941. Processo Eletrônico Público convertido em processo eletrônico. Número único 0024029-62.1994.4.01.000. Recurso Extraordinário. Órgão de Origem: Superior Tribunal de Justiça. Origem: Distrito Federal. Rel. Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2218584>. Acesso em: 02 jun. 2024.

superiores ao seu custo de produção. Portanto, os resultados de suas operações não foram negativos, mas sim positivos.

O Ministro Edson Fachin diz que a decisão do STJ impõe uma distinção “entre o reconhecimento do dever de indenizar e o reconhecimento do *quantum debeatur*” e, com relação ao dever de indenizar, afirma:

O fato de ter a União, pelo Instituto do Açúcar e do Alcool, fixado preços abaixo da tabela de custos da Fundação Getúlio Vargas implicaria dano injusto, porque a Lei 4.870, de 1 de dezembro de 1965, obrigava-lhe a fixar os preços observada a mensuração dos custos. No entanto, o valor da indenização deveria ser sempre apurado faticamente, porquanto “simples critério jurídico (descumprimento da Lei 4.870/1965) não pode servir como parâmetro para definição do *quantum debeatur*”.

Extraí-se dessa argumentação o reconhecimento de que a União, por meio do IAA, ao fixar preços abaixo dos custos mensurados pela FGV, contrariando a obrigação imposta pela Lei n. 4.870/1965 (a qual exigia preços estabelecidos com base na mensuração dos custos), teria violado a legislação, resultando em prejuízos para os produtores do setor sucroalcooleiro.

Assim, essa parte demonstra uma relação direta com os elementos desta pesquisa, indicando a necessidade de cumprimento da lei que determina a fixação do preço mínimo com base na mensuração dos custos de produção

Embora reconheça essa premissa, o voto retoma a análise sob o prisma de que a simples constatação do descumprimento legal não é suficiente para determinar o valor a ser indenizado, pois, para isso, é necessário analisar concretamente os prejuízos sofridos.

O voto do Ministro Edson Fachin apresenta, ainda, uma distinção na atuação do Estado como ordenador do processo produtivo, dizendo que essa atuação “pode dar-se tanto por normas de indução, quando o Estado lança mão de incentivos para contar com a adesão dos particulares, quanto por normas de direção, quando o Estado sanciona os comportamentos dos agentes econômicos”, para concluir que “a fixação de preços é, como demonstra a doutrina, exemplo típico de intervenção por meio de normas de direção”<sup>229</sup>.

Segundo consta do voto analisado, para Eros Roberto Grau, quando o Estado intervém na atividade econômica por direção “exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da *atividade econômica*

<sup>229</sup> Nesse ponto o voto do Ministro Eduardo Fachin utiliza a classificação de intervenção do Estado na atividade econômica proposta por GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143.

*em sentido estrito*”<sup>230</sup>. Para Fernando Scaff, a intervenção sobre o domínio econômico por normas de direção “não permite outro comportamento que não o previsto na norma” e o seu “descumprimento acarretará sanção jurídica”<sup>231</sup>.

Outra menção do voto a merecer destaque é a posição doutrinária de Luís Roberto Barroso, para quem “em nenhuma hipótese pode [o Estado] impor a venda de bens ou serviços por preço inferior ao preço de custo, acrescido de um retorno mínimo, compatível com as necessidades de reinvestimento e de lucratividade próprias do setor privado”<sup>232</sup>.

Esta posição remete diretamente à verificação de que a intervenção estatal deve, no mínimo, permitir que os agentes econômicos cubram seus custos e obtenham um retorno mínimo necessário para sua sustentabilidade.

A análise do voto leva à constatação de que a intervenção estatal na economia, no que diz respeito à fixação de preços abaixo dos custos de produção, viola a legislação e pode causar danos aos produtores. Este cenário compromete a garantia de renda mínima, que visa assegurar as condições básicas para a subsistência e a operação dos produtores rurais.

A análise concreta dos prejuízos sofridos não integra o objeto de pesquisa, porém, o voto do Ministro Edson Fachin reconhece a necessidade de se cumprir a previsão legal que estabelece que a garantia de preços deve cobrir os custos de produção, evitando que a intervenção estatal prejudique a viabilidade econômica dos produtores e suas condições mínimas de existência. Essa afirmação está presente quando o voto reconhece o seguinte:

Com efeito, como assentou esta Corte no Plenário Virtual, é constitucional a questão relativa à verificação da ocorrência de dano e consequente responsabilidade da União pela eventual fixação de preços dos produtos do setor sucroalcooleiro em valor inferiores ao custo de produção. De fato, no que tange ao critério utilizado para a definição do dano, o acórdão do Superior Tribunal de Justiça limitou-se a reconhecer, na linha do que assentou o Tribunal Regional Federal, que o “simples critério jurídico (descumprimento da Lei 4.870/1965) não pode servir como parâmetro para definição do *quantum debeatur*” (eDOC 11, p. 32).

O que se extrai do voto do Relator Ministro Edson Fachin é que a fixação do preço mínimo deve ocorrer de acordo com as regras estabelecidas para essa intervenção do Estado na

<sup>230</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143.

<sup>231</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 106.

<sup>232</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio-jun.-jul. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 02 jun. 2024.

econômica, porém, a fixação de preços abaixo do custo de produção não é ilícita por si só, desde que haja uma comprovação efetiva de prejuízo econômico para justificar a indenização.

Seguiram o entendimento do relator a os Ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes. De outro lado, divergiram do voto do relator, os Ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Marco Aurélio.

O Ministro Ricardo Lewandowski, que abriu a divergência, sustentou que o Estado deve ser responsabilizado pelos danos causados ao setor sucroalcooleiro devido à fixação de preços que não respeitaram os custos de produção, baseado na tese de que a intervenção estatal causou prejuízos que devem ser indenizados e que os danos causados pela intervenção estatal já foram suficientemente demonstrados pela perícia realizada durante o processo.

Segundo o voto divergente do Ministro Ricardo Lewandowski, já está assentado na jurisprudência do STF que

os danos causados ao setor sucroalcooleiro pela fixação de preços em valores abaixo daqueles praticados no mercado e em desconformidade com a legislação aplicável [...] embora a intervenção no domínio econômico seja uma possibilidade consagrada na Constituição Federal, o exercício dessa prerrogativa estatal deve respeitar os princípios e fundamentos da ordem econômica, de modo a não malferir a livre iniciativa e, por consequência, o Estado Democrático de Direito.

Aferindo os posicionamentos adotados nos votos dos Ministros Edson Fachin (relator) e Ricardo Lewandowski (abriu a divergência), constata-se que divergiram quanto à comprovação dos danos causados pela política de fixação de preços abaixo dos custos de produção durante o processo. Isto porque, enquanto o Ministro Edson Fachin exigiu a comprovação de efetivo prejuízo econômico através de perícia técnica para cada caso específico para haver direito à indenização, o Ministro Ricardo Lewandowski admitiu que os danos já estavam demonstrados pelas provas existentes, defendendo a indenização sem necessidade de novas perícias.

Os votos, porém, são convergentes no que diz respeito ao reconhecimento de que a fixação de preços pelo Estado, como instrumento de intervenção econômica, deve considerar os custos de produção, pois os preços fixados abaixo desse patamar podem ser prejudiciais aos agentes econômicos, gerando responsabilidade civil do Estado quando a intervenção estatal no domínio econômico causar prejuízos.

Afirmção no voto do Ministro Marco Aurélio resume a convergência dos ministros sobre da exigibilidade jurídica do cumprimento da regra legal sobre a compatibilidade do preço com o custo de produção:



A intervenção estatal na economia não pode ser potencializada de tal forma a violar garantias constitucionais. Ante a responsabilidade do Estado, no que interveio no mercado, estabelecendo preços abaixo do custo, tem-se entendido que incide o artigo 37, § 6º, da Carta da República.

A análise da atuação do Poder Judiciário no caso envolvendo a Usina Matary S/A e a União revela a complexa relação entre a política de garantia de preço mínimo ao produtor rural e a garantia de renda mínima.

Independentemente do provimento do recurso, a controvérsia judicial destaca como a fixação de preços pelo IAA, abaixo dos custos de produção mensurados pela FGV impacta diretamente a viabilidade econômica dos produtores rurais, pois o fato de não assegurar preços que cubram os custos de produção ameaça a sustentabilidade financeira dos produtores, colocando em risco a continuidade de suas atividades e, por consequência, sua capacidade de garantir uma vida digna.

A exigência de comprovação de danos específicos para a concessão de indenização, conforme discutido nas instâncias superiores, reflete a necessidade de um equilíbrio entre a intervenção estatal e a proteção dos direitos dos produtores rurais.

A divergência entre os Ministros do STF sobre a necessidade de prova concreta dos prejuízos e, de outro lado, a convergência sobre a violação à legalidade, evidencia a pertinência de se avaliar a efetividade das políticas públicas de preços mínimos. Isto porque, ao se reconhecer a responsabilidade do Estado pela fixação de preços abaixo dos custos, mesmo sem a comprovação detalhada dos danos, alguns Ministros defendem uma interpretação mais protetiva, assegurando aos produtores uma renda mínima necessária ao desenvolvimento da atividade.

Dessa forma, a análise do caso Usina Matary S/A *versus* União exemplifica como a política de garantia de preço mínimo está intrinsecamente ligada à garantia de renda mínima, pois, fixar preços que cubram os custos de produção não é apenas uma questão econômica, mas também de justiça social, pois garante aos produtores rurais condições básicas à manutenção de suas atividades e uma vida digna.

A intervenção judicial nesse contexto demonstra a necessidade de políticas públicas que realmente protejam os produtores rurais, assegurando que possam enfrentar os desafios do mercado sem comprometer suas condições mínimas de existência.

A implementação de políticas públicas é uma exigência tanto social quanto jurídica. O Estado pode atuar positivamente para cumprir essas políticas, conforme prescrito pela Constituição Federal de 1988 e normas infraconstitucionais, seja de maneira espontânea ou por

imposição judicial. A política de preços mínimos compatíveis com os custos de produção é uma obrigação do Estado, visando assegurar o equilíbrio econômico e financeiro na comercialização agrícola e eliminar distorções que afetam a função econômica e social da agricultura.

Quando o Estado não implementa integralmente a garantia de preços mínimos, há uma violação parcial do direito de acesso aos elementos da política agrícola, o que requer a correção dessa omissão. A Constituição e as normas infraconstitucionais estabelecem claramente essa política, não havendo lacunas legislativas que impeçam sua implementação. Portanto, tanto produtores rurais individuais, quanto a coletividade prejudicada pela omissão estatal têm legitimidade para buscar soluções jurídicas, pois a exigibilidade dessa política pública é fundamentada tanto no aspecto social quanto jurídico<sup>233</sup>.

## 5.2 O direito à execução da política de garantia do preço mínimo

O fortalecimento do Estado Constitucional e a implantação de um regime democrático limitam a atuação arbitrária do poder político e garantem que a vontade popular seja respeitada. A Constituição, aprovada por representantes eleitos, reflete os anseios sociais e limita as decisões políticas dos governantes.

Verifica-se, assim, uma face importante do Estado de Direito, pois a partir da matriz constitucional é que se estabelece um verdadeiro valor para se eliminar a arbitrariedade no âmbito da atividade estatal, como destaca Gustavo Zagrebelsky:

*El Estado de derecho indica um valor y alude sólo a uma de las direcciones de desarrollo de la organización del Estado, pero no encierra em si consecuencias precisas. El valor es la eliminación de la arbitrariedad em el ámbito de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos. La dirección es la inversión de la relación entre poder y derecho que constituía la quintaesencia del Machtstaat y del Polizeistaat: no más rex facit legem, sino lex facit regem<sup>234</sup>.*

Para melhor compreensão, esclarece-se que Gustavo Zagrebelsky se refere às expressões alemãs utilizadas para estabelecer a tipologia das formas de Estado: Machtstaat como o estado da força, característica marcante do Estado absoluto do séc. XVII e Polizeistaat como estado de polícia, também característico do despotismo orientado para a “felicidade” dos

<sup>233</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023, p. 163 e 164.

<sup>234</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 1987, p. 21.

súditos do séc. XVIII; contrapondo a esses tipos de Estado, o Rechtsstaat, compreendido como Estado de direito<sup>235</sup>.

Ressalta-se que, embora o Estado Constitucional seja estruturado sob uma carta de direitos, apresentando uma concepção diferenciada do Estado de Direito, o reconhecimento e a efetivação dos direitos constitucionais, além de ocorrerem com caráter retrospectivo, também ocorrem com caráter prospectivo. Significa dizer que, a constitucionalização dos direitos não significa que o Estado, por meio das suas diversas funções, deve buscar, apenas, o reconhecimento e a efetivação do direito a partir de situações pretéritas, mas, também, por meio do reconhecimento das perspectivas futuras e das novas demandas sociais.

A constitucionalização dos direitos não significa a estratificação da sociedade e a estagnação do direito como positivação estanque, mas impõe a necessária segurança jurídica para se compreender e aplicar o direito aos fatos pretéritos, além da projeção e da percepção de que as decisões adotadas hoje devem considerar a irradiação dos seus efeitos em uma perspectiva futura.

Por outro lado, também é necessário verificar que a constitucionalização dos direitos já não ocorre, apenas, como instrumento de limitação do poder político, mas, sobretudo, como instrumento de apoio às tomadas de decisões políticas e governamentais, na exata medida em que as cartas constitucionais modernas já não trazem, apenas, normas de caráter limitativo ao exercício do poder estatal. Elas apresentam, conforme os anseios da sociedade que a concebe, verdadeiras diretrizes para a gestão pública, fixam direitos fundamentais e a organização burocrática do Estado, além de descreverem condutas e determinações sobre a atuação do Estado nas áreas da educação, saúde, trabalho, meio ambiente, economia, cultura e agricultura, dentre outras.

As previsões constitucionais sobre essas diversas áreas, de interesse conjunto da população, ultrapassam o aspecto da proteção individual e concretizam, por meio dos princípios e regras elencados na CF/1988, as políticas públicas a serem implementadas pelo Estado, impondo a intervenção estatal na realidade social por meio de prestações positivas. Há, portanto, uma perfeita correlação entre as políticas públicas e a garantia dos direitos, pois é por meio desse instrumento político que o Estado pode atuar para concretizar os objetivos públicos e satisfazer os anseios sociais.

Contudo, as políticas públicas, além de serem instrumentos para a concretização de projetos políticos e sociais, estão perfeitamente relacionadas à concretização do direito,

---

<sup>235</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 1987, p. 21.

irradiando consequências jurídicas positivas ou negativas em relação ao ente público, conforme verificada a ação ou a omissão do Estado na sua implementação.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci traz um conceito de política pública que retrata a inter-relação entre o instrumento e os objetivos pretendidos pela atuação do Estado:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados<sup>236</sup>.

A correlação e a vinculação entre política pública e norma jurídica, seja ela de natureza legislativa ou administrativa, já foi referenciada neste trabalho, inclusive conforme a doutrina de Cristiane Derani. A autora descreve uma espécie de simbiose entre as normas e a atuação estatal na execução de políticas públicas, deixando clara a influência dos embates sociais na formação das normas e, por consequência, nos atos estatais praticados para executar as mencionadas políticas:

Estado é ele próprio uma formação social – disto não se pode esquecer. Se ele concede ou realiza algo em sociedade, na verdade ele concretiza em atos um poder que lhe fora antes outorgado. Quando ele faz é porque ele deve fazer, e este dever se origina de uma convenção social. O Estado só faz porque deve, e ele deve porque há uma norma que impõe aquilo que ele deva fazer. Esta norma existe – como resultado de embates sociais que permitiram aquele resultado. Então, em última análise, o Estado faz aquilo que a sociedade quer que ele faça<sup>237</sup>.

Nesse contexto, ao se estabelecer políticas públicas, é necessário analisar as normas constitucionais, pois elas não apenas descrevem a organização da burocracia estatal e limitam o exercício do poder político, mas também têm a função de garantir a implementação e a efetivação dos direitos sociais e coletivos previstos na Constituição.

Aqui, faz-se uma importante ressalva para o fato de que as políticas públicas, previstas na CF/1988, não podem ser entendidas como programas de orientação para gestão pública, pois isso esvazia a sua importância e efetividade. Ademais, não se desconhece o fato de que a execução das políticas públicas está ligada à política fiscal e ao necessário planejamento

<sup>236</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

<sup>237</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 20.

orçamentário que impõe o cumprimento de metas e de regras para as despesas públicas, inclusive com o cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Contudo, dentro dos limites mínimos e máximos fixados no orçamento público para a execução de determinada política pública, não há como transigir no sentido de que a política pública seja implementada de maneira deficitária ou com o descumprimento das regras e dos pressupostos legais estabelecidos previamente pelo próprio Estado.

Argumentar que as políticas públicas, prescritas na CF/1988, são normas de recomendação ou normas programáticas, não guarda relação com a natureza e os objetivos das normas constitucionais<sup>238</sup>. Por isso, essa proposta é refutada por Cristiane Derani ao fixar o direito subjetivo dos destinatários de uma política pública em reclamar a ação efetiva dos sujeitos autorizados à sua execução:

A norma política, inicialmente, deve prever a competência, isto é, quem faz a política, quem estaria autorizado. A autorização implica um comprometimento. Ou seja, se a norma atribui a esferas políticas ou órgãos governamentais o poder para realizar atos e alcançar objetivos, sua execução pode ser cobrada por aqueles a quem os benefícios da realização da norma se destinam; aqueles que sofrem os efeitos da realização ou não da norma jurídica terão o direito subjetivo de reclamar a ação dos sujeitos autorizados, porque a ação lhes diz respeito.

Portanto, políticas públicas são concretizações específicas de normas políticas, focadas em determinados objetivos concretos. A norma política é o início de uma política porque ela já anunciará o quê, como e para quê fazer. Política pública usa de instrumentos jurídicos para finalidades políticas, isto é, toma os preceitos normativos para a realização de ações voltadas àqueles objetivos que se reconhecem como necessários para a construção do bem-estar.

A realização de políticas públicas pelo Estado, concretizando preceitos constitucionais, perfaz o cumprimento de um dever. Da mesma forma que compete ao Estado a ação normativa especificando as normas políticas constitucionais, a ele também se impõe a ação executiva<sup>239</sup>.

No Estado Constitucional, não é aceitável que normas constitucionais sejam meras recomendações programáticas, pois isso implicaria que existem normas com diferentes níveis de importância e eficácia, permitindo ao Estado ignorá-las. As normas constitucionais devem impor obrigações positivas ou negativas e não podem ser desconsideradas sem consequências. A Constituição, como norma superior, não admite regras e princípios sem eficácia concreta,

<sup>238</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 202, p. 156.

<sup>239</sup> DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 23-24.

pois isso representaria um desperdício de esforço jurídico e social na construção das normas que orientam o desenvolvimento da nação<sup>240</sup>.

Ao demonstrar a necessidade de se efetivar os direitos constitucionais, Mariana Barbosa Cirne destaca a importância de manutenção das garantias constitucionais: “os direitos inseridos no texto constitucional podem – e são – o ponto de partida para a sua efetivação. Eles garantem o debate na sociedade, e dão vez à mobilização social. Em havendo um conceito no texto, efetiva-se sua construção de sentido, no tempo”<sup>241</sup>.

A partir disso, confirma-se a necessidade de que as previsões constitucionais são outorgadas pelo constituinte à sociedade para serem dotadas de efetividade.

No início desta tese, discutiu-se o contexto normativo voltado à instituição e à regulamentação da política de garantia do preço mínimo, o que permite verificar se essa política pública está consubstanciada em princípios e regras vinculadas ao conteúdo dos direitos e garantias fundamentais, pois seu objetivo é assegurar condições essenciais da existência humana como o fornecimento adequado de alimentos e rendimento ao produtor rural.

Nesse contexto, o fato de a CF/1988 prever determinadas políticas públicas é a representação mais evidente de que as normas constitucionais destinadas a essa finalidade não configuram uma espécie inferior e ineficaz de norma constitucional. Demonstra, isso sim, que as normas constitucionais voltadas à previsão da política pública, além de terem a mesma efetividade que as demais, estão qualificadas por sua relevância social, pois destinam-se, diretamente, à implantação de políticas públicas relevantes, tanto que foram erigidas à condição de política pública estabelecida pela Constituição.

Ao contrário do apresentado, não sendo assegurado o mínimo de condições econômicas para que o produtor rural possa produzir, estará prejudicado o equilíbrio econômico-financeiro, isto é, não haverá garantia de renda mínima ao produtor, o que interfere diretamente na produção e na oferta de alimentos.

No início desta tese, o levantamento sobre os debates e conclusões obtidas pelo poder constituinte originário, relativamente à CF/1988, demonstra que a assembleia constituinte optou por estruturar a política pública destinada ao produtor rural com base em alguns instrumentos: instrumentos creditícios e fiscais, preços compatíveis com os custos de produção e a garantia

---

<sup>240</sup> PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 202, p. 156 e 157.

<sup>241</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, v, XII, p. 249-279, 2013, p. 273.

de comercialização, incentivo à pesquisa e à tecnologia, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e irrigação e habitação para o trabalhador rural.

A inserção desses instrumentos na CF/1988 ocorreu após intensos debates na Assembleia Nacional Constituinte, razão pela qual representam uma visão coletiva sobre a necessidade de se implementar mecanismos que pudessem melhorar as condições para o exercício da atividade agrícola no país, inclusive para permitir a integração e a vinculação da atividade agrícola com outras normas constitucionais que começaram a fortalecer o respeito à dignidade humana e o cumprimento da função social da propriedade.

A atuação democrática e plural da Assembleia Nacional Constituinte, que resultou em importantes conquistas à sociedade brasileira, é demonstrada por Mariana Barbosa Cirne que descreve a melhor forma de analisar o momento constituinte brasileiro que resultou na CF/1988:

Então, o momento constituinte não pode ser resumido à sua conjuntura histórica. Não é apenas o momento de pós-ditadura, em 1987/88. É muito mais do que isso. Consiste na possibilidade de uma construção democrática e plural, na revisão de valores e na quebra de conceitos, além de uma imaginação coletiva sobre um futuro melhor. Em cima de tudo isso é que se constrói uma constituição como a brasileira de 1988<sup>242</sup>.

Essa visão é importante para construir a compreensão de que a inclusão constitucional de normas específicas sobre uma política pública, voltada para a agricultura, não foi concebida apenas com vistas aos problemas históricos enfrentados pela atividade agrícola do país, mas também sob a perspectiva de que a efetivação da política agrícola, inclusive a partir dos instrumentos estabelecidos na CF/1988, é capaz de contribuir para a melhoria dos índices de desenvolvimento econômico e social das pessoas ligadas a essa atividade.

Entre os instrumentos constitucionais para efetivar a política agrícola no Brasil, destaca-se a necessidade de garantir o equilíbrio econômico-financeiro na atividade agrícola através da política de garantia de preço mínimo.

Essa política assegura que a comercialização dos produtos agrícolas ocorra por preços suficientes para cobrir os custos de produção. Vários órgãos públicos são responsáveis por organizar e executar essa política, evidenciando a preocupação do ordenamento jurídico em proteger os produtores rurais. A política de garantia de preço mínimo não apenas visa garantir renda aos produtores, mas também reconhece a importância da produção rural para a segurança alimentar.

---

<sup>242</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, v. XII, p. 249-279, 2013, p. 269.

Contudo, toda essa estrutura de atuação estatal impõe a necessidade de se direcionar recursos públicos a serem utilizados para a intervenção nas relações privadas, o que desperta a atenção sobre a necessidade de se avaliar a efetividade da execução da política pública. Conforme destacado, há um custo social<sup>243</sup> para a atuação estatal na sua implementação que deve ser mitigado a partir da sua efetividade.

A preocupação quanto ao custo social para se executar a política de garantia de preço mínimo também é destacada por João do Carmo Oliveira ao propor que o governo deve procurar “dentre as diferentes formas de execução da política de sustentação de preço do produto do setor, aquela que consiga: i) minimizar os custos financeiros do setor público e ii) acarretar o menor custo social”<sup>244</sup>.

João do Carmo Oliveira analisa o papel do preço mínimo na agricultura questionando qual seria o seu papel: “a) proteger a renda do setor agrícola; b) aumentar a produção da agricultura ou c) eliminar o risco de preço enfrentado pelo produtor agrícola?”. A resposta ao questionamento é de que a política de preço mínimo pode ser utilizada visando qualquer um desses objetivos.

Quando o autor afirma que a política de preço mínimo tem por objetivo “eliminar o risco de preço enfrentado pelo produtor agrícola”, resta ratificado a efetividade da política de garantia do preço mínimo, sob o foco já delimitado neste trabalho: ocorre quando há o cumprimento do pressuposto constitucional de compatibilidade dessa garantia com o custo de produção, pois essa premissa permite que a política de garantia assegure renda mínima ao produtor rural, eliminando o risco de oscilações de preço enfrentado pelo produtor.

Diante disso, a concretização da política de garantia de preço mínimo, por meio da atuação dos órgãos governamentais legitimados para a implementação dessa política pública, além de representar o cumprimento de um preceito jurídico, na medida que representa a efetivação das normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam da matéria, também

---

<sup>243</sup> FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, 2013.

<sup>244</sup> OLIVEIRA, João do Carmo. O papel dos preços mínimos na agricultura. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 2, 1974, p. 79-80. O autor detalha a diferença e impacto do custo social, de acordo como a política de garantia de preços é executada: Os custos sociais, contudo, parecem se constituir num fator mais relevante para tomada de decisão. A este respeito, pode-se demonstrar que a política de compra de excedente sempre envolve um custo social (estático) maior do que o da política de subsídios do diferencial de preço. [...] Por outro lado, porém, a análise estática indica que sempre o custo social líquido da política de compra do excedente por parte do governo é maior do que o da de subsidio do diferencial de preços. E maior porque, além de o benefício do consumo do excedente de produção não se materializar, o consumidor enfrentara um preço maior depois da intervenção, o que acabara por reduzir o consumo. Assim, além dos custos sociais da política de subsidio de preços, deve-se debitar a política de compra de excedentes a utilidade perdida pelo consumidor correspondente a parte da produção que é retirada do mercado e mantida na forma de estoques.



implicam na vinculação da política pública com a efetivação da garantia de renda mínima para o produtor rural.

A importância de se considerar os direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente aqueles abrangidos por políticas públicas, como obrigações jurídicas para o Estado, reside no reconhecimento de que o Estado tem responsabilidades concretas em garantir esses direitos aos seus cidadãos.

Ao serem tratados como obrigações jurídicas, os direitos abrangidos pelas políticas públicas adquirem um caráter vinculante. Significa dizer que o Estado tem o dever legal de respeitar, proteger e cumprir esses direitos.

Essa possibilidade é apresentada por Victor Abramovich e Christian Courtis ao abordarem a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo aqueles previstos em tratados internacionais e na Constituição. A análise dos autores destaca a importância de considerar não apenas os direitos previstos em tratados internacionais, mas também os direitos de natureza constitucional, como o direito a um salário mínimo vital móvel e outros direitos econômicos e sociais específicos, como forma de abordagem ampla a reforçar a ideia de que os Estados têm obrigações jurídicas concretas em relação a esses direitos, independentemente de sua origem internacional ou nacional<sup>245</sup>. Essa abordagem destaca a importância de considerar esses direitos como obrigações jurídicas para garantir sua efetiva proteção e implementação.

Isso implica que o Estado deve adotar medidas ativas para garantir o acesso de todos os cidadãos a condições de vida dignas – saúde, educação, moradia e trabalho decente. Ao considerar esses direitos como obrigações jurídicas, os governos são pressionados a agir de forma efetiva para assegurar o bem-estar e a dignidade de seus cidadãos, promovendo, assim, uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse aspecto, Paulo Marcelo Silva Ledo afirma: “como as promessas da modernidade não foram atendidas pelo Estado, o Judiciário se tornou o único espaço em que o cidadão reivindica direitos, inclusive com capacidade de interpelação do próprio governante”. E conclui:

[...] tanto o administrador público, quanto o legislador estão sujeitos a fiscalização e controle por parte do Judiciário, independentemente do mérito dos atos legislativos e administrativos, uma vez que as manifestações estatais estão vinculadas às finalidades estabelecidas na Constituição Federal, cuja normatividade alcança, inclusive, os atos políticos, não tendo mais sentido a vetusta distinção entre atos exclusivamente

<sup>245</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2019, p. 50.

políticos, ou quase políticos, sendo inafastável a jurisdição, a teor do art. 5º, XXXV, da CF/1988<sup>246</sup>.

Assim, quando há violação concreta dos objetivos ou normas constitucionais, a inércia de agentes públicos na efetivação de direitos, apesar das obrigações de fazê-lo, não pode ser desconsiderada. Embora seja inquestionável que a formulação e a execução de políticas públicas sejam prerrogativas primárias dos Poderes Legislativo e Executivo, ainda que de forma excepcional, determina-se a implementação dessas políticas, especialmente quando definido pela CF/1988. Isso ocorre sempre que os órgãos estatais competentes, ao descumprirem suas obrigações político-jurídicas de caráter ambiental mandatórias, comprometem, por omissão, a eficácia e a integridade dos direitos abrangidos por uma política pública.

De acordo com Victor Abramovich e Christian Courtis, para determinar a exigibilidade judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais, é essencial considerar diversos critérios. Primeiramente, fundamental verificar a normatividade desses direitos, garantindo que estejam claramente estabelecidos em tratados internacionais e na legislação nacional. Além disso, a clareza e a precisão na formulação dos direitos são cruciais para sua aplicação efetiva pelo sistema judicial<sup>247</sup>.

O estudo revela uma estreita relação entre a efetividade na execução da política de preço mínimo e a posição defendida por Victor Abramovich e Christian Courtis, sobre a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais. A análise detalhada do contexto normativo e constitucional da política de preço mínimo demonstrou que essa política pública não atua apenas para assegurar a renda mínima aos produtores rurais, mas também para garantir a segurança alimentar e a sustentabilidade da atividade agrícola no Brasil.

Victor Abramovich e Christian Courtis, em sua abordagem sobre a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, enfatizam que esses direitos, quando previstos na Constituição ou em tratados internacionais, devem ser considerados obrigações jurídicas concretas para o Estado, demonstrando, assim, que o Estado não apenas pode, mas deve ser exigido pela implementação desses direitos.

---

<sup>246</sup> LEDO, Paulo Marcelo Silva. **Controle judicial de políticas públicas: superação do consequencialismo pragmático para garantia do direito ao mínimo existencial**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019. Disponível em: [https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11532/2/PAULO\\_MARCELO\\_SILVA\\_LEDO.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11532/2/PAULO_MARCELO_SILVA_LEDO.pdf). Acesso em: 02 jun. 2024, p. 31-32.

<sup>247</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2019, p. 40; 27.

Essa perspectiva é essencial para entender a política de preço mínimo como uma medida que transcende a orientação programática, constituindo uma obrigação estatal vinculante que visa a concretização dos direitos previstos na CF/1988.

A política de preço mínimo, como detalhado na pesquisa, não foi inserida na CF/1988 de forma aleatória ou como mera recomendação, mas após intensos debates, e com a clara intenção de assegurar condições essenciais ao desenvolvimento econômico e social dos produtores rurais. Firmou-se o compromisso constitucional que reflete a visão de que os direitos estabelecidos não devem ser meramente descritivos, mas efetivamente implementados e garantidos pelo Estado.

Os autores reforçam a necessidade de clareza e precisão na formulação dos direitos, aspectos considerados na estruturação da política de preço mínimo. Além disso, em consonância com a perspectiva de Victor Abramovich e Christian Courtis, que veem a exigibilidade desses direitos como um meio de pressionar o Estado a adotar medidas concretas e eficazes em prol do bem-estar de seus cidadãos, a execução das políticas públicas, como a política de preço mínimo, envolve um custo social a ser mitigado através de sua efetividade, reforçando a exigência de que o Estado atue de forma proativa e eficiente na implementação dessas políticas, e assegurando que os benefícios sociais pretendidos sejam realmente alcançados.

## 6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo estudar a política pública de garantia de preço mínimo para o milho no Brasil, conforme estabelecido no art. 187 da CF/1988. Pretendeu-se investigar se o preço mínimo tem sido implementado em conformidade com a exigência constitucional de compatibilidade com o custo de produção.

Os objetivos traçados para a pesquisa englobavam analisar a constitucionalização da política agrícola no Brasil, com ênfase na garantia de preços mínimos; examinar a normatização infraconstitucional da política de garantia de preço mínimo; investigar empiricamente a política de garantia de preço mínimo do milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás entre 2019 e 2022, avaliar a aplicabilidade imediata e a exigibilidade jurídica dessa política pública. A análise de cada um desses objetivos foi realizada ao longo dos capítulos que compuseram a pesquisa, cujas principais discussões e achados são detalhados a seguir.

Após a Introdução da pesquisa, o segundo capítulo foi dedicado à análise da constitucionalização da política agrícola no Brasil, com foco na garantia de preços mínimos para produtos agrícolas, conforme estabelecido no art. 187 da CF/1988.

Esse estudo permitiu identificar a incorporação dessa política pública no ordenamento jurídico brasileiro, destacando seu papel como instrumento de fomento e de desenvolvimento da atividade agrícola. A política pública de garantia de preços mínimos (art. 187 da CF/1988), inclui vários instrumentos de planejamento e execução a serem adotados pelo Estado.

A inclusão da política de garantia de preços mínimos na CF/1988 foi resultado de intensos debates na Assembleia Nacional Constituinte, refletindo a importância de uma intervenção estatal eficaz para assegurar a sustentabilidade da atividade agrícola no Brasil.

Esta política pública, ao ser elevada ao nível constitucional, ganhou relevância e estabilidade que não existiam, minimizando o impacto de mudanças governamentais e conjunturas momentâneas. Demonstrou-se ainda que, apesar de existirem instrumentos legais anteriores, a constitucionalização trouxe um novo patamar de proteção e efetividade à política de garantia de preços mínimos.

Isso não afasta, contudo, a essencialidade da legislação infraconstitucional, como a Lei n. 8.171/1991, identificada como um relevante instrumento para a implementação prática das diretrizes constitucionais, a garantir que as normas operacionais estejam alinhadas com os princípios estabelecidos pela CF/1988.

Em síntese, a constitucionalização da política agrícola, com ênfase na garantia de preços mínimos compatíveis com os custos de produção, representou um avanço significativo na

instituição da política agrícola e de seus instrumentos, proporcionando uma base jurídica sólida para o desenvolvimento sustentável do setor e a proteção dos interesses dos produtores rurais.

Esse capítulo guarda relação com a hipótese de que a política de garantia de preço mínimo, por estar prevista no texto constitucional, possui um caráter permanente, que transcende a característica de uma política de governo. A análise ao longo da pesquisa confirmou esta hipótese, pois a constitucionalização da política agrícola garantiu estabilidade e relevância que minimizam o impacto das mudanças governamentais e conjunturas momentâneas. A inclusão da política de garantia de preço mínimo na CF/1988 reflete a importância de uma intervenção estatal eficaz para assegurar a sustentabilidade da atividade agrícola no Brasil, independentemente das variações políticas.

No terceiro capítulo, abordou-se a normatização infraconstitucional da política de garantia de preço mínimo, verificando se o Estado brasileiro, além das previsões constitucionais, cumpriu a etapa de normatização necessária à implementação dessa política pública.

Constatou-se que, a ideia de garantir um preço mínimo ao produto agrícola no Brasil remonta ao início do século XX, com o Convênio de Taubaté de 1906. Durante a década de 1940, a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) e a edição de diversos decretos-lei, como o Decreto-Lei n. 7.774/1945 e o Decreto-Lei n. 1.506/1951, estabeleceram os primeiros mecanismos para garantir preços mínimos aos produtos agrícolas.

No entanto, foi apenas com a Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra) que se consolidou uma estrutura mais abrangente para a política agrícola, incluindo a garantia de preços mínimos.

O Estatuto da Terra estabeleceu o conceito de política agrícola e fixou diretrizes para o desenvolvimento rural, prevendo a garantia de preços mínimos como um dos instrumentos para efetivar essa política. A lei determinava que a fixação dos preços mínimos deveria considerar o custo efetivo da produção, acrescido das despesas de transporte e de uma margem de lucro mínima de 30%, o que demonstra preocupação em assegurar que os preços mínimos fossem suficientes para cobrir os custos de produção e proporcionar uma renda adequada aos produtores rurais.

Após a entrada em vigor do Estatuto da Terra, o Decreto-Lei n. 79/1966 trouxe modificações na política de garantia de preços mínimos, sem mencionar explicitamente o custo de produção como um fator direto na fixação dos preços. Demonstrou-se, no entanto, que essa lacuna foi corrigida, posteriormente, pela Lei n. 11.775/2008, que restabeleceu o custo de produção como um elemento essencial na definição dos preços mínimos.

A pesquisa revelou que, apesar das oscilações e das modificações nas normas infraconstitucionais ao longo do tempo, a diretriz de compatibilidade dos preços mínimos com os custos de produção permaneceu um aspecto central. Como resultado dessa preocupação, a Assembleia Nacional Constituinte incorporou ao texto da CF/1988 várias diretrizes do Estatuto da Terra, a política agrícola e a garantia de preços mínimos como políticas públicas.

Identificou-se que a legislação infraconstitucional, posterior à promulgação da CF/1988, teve que se ajustar às novas realidades sociais e econômicas para permanecer compatível com os princípios constitucionais de 1988. A análise das normas revelou que, enquanto algumas se mantiveram compatíveis com a Constituição, outras foram modificadas para garantir a compatibilidade dos preços mínimos com os custos de produção.

Portanto, o terceiro capítulo destaca a evolução normativa e a complexidade da regulamentação da política de garantia de preços mínimos no Brasil, demonstrando a importância de uma regulamentação detalhada e atualizada para assegurar a efetividade dessa política pública, alinhada aos princípios constitucionais de proteção e incentivo ao desenvolvimento da atividade agrícola, garantindo, assim, que a função social da propriedade seja cumprida, e que os agricultores tenham uma fonte de renda mais estável.

Conforme a pesquisa realizada, afirma-se que a política de garantia de preços mínimos visa assegurar que os preços pagos aos produtores rurais sejam compatíveis com os custos de produção, um importante instrumento para proteger a renda dos produtores, assegurando-lhes uma remuneração justa, que cubra os custos de produção e evite a descapitalização e o empobrecimento dos produtores rurais.

Além disso, busca proporcionar estabilidade econômica, reduzindo os riscos e incertezas do mercado agrícola e promovendo segurança financeira para os agricultores. A medida também visa garantir a segurança alimentar do país, assegurando a produção contínua de alimentos essenciais, e prevenir o êxodo rural, mantendo os agricultores no campo e contribuindo para o desenvolvimento sustentável das regiões rurais.

Por meio do terceiro capítulo, a hipótese que afirmava a política de garantia de preços mínimos como vinculada à necessidade de fornecer segurança jurídica, social e econômica ao produtor rural restou confirmada, pois a análise legislativa e os debates na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 evidenciam que a política agrícola foi incorporada ao texto constitucional devido à sua importância para o desenvolvimento do setor agrícola e a proteção dos produtores rurais.

O quarto capítulo da tese revelou vários achados significativos sobre a política de garantia de preço mínimo do milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás,

no período de 2019 a 2022. Primeiramente, constatou-se que a política de garantia de preço mínimo desempenha um papel essencial na proteção dos produtores rurais contra as oscilações de mercado, assegurando-lhes uma renda mínima compatível com os custos de produção.

Verificou-se que, a CONAB, juntamente com órgãos federais, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tem sido fundamental na definição e na execução dessa política, utilizando metodologias específicas para calcular os custos de produção e determinar o preço mínimo.

Os dados indicaram que, durante o período analisado, o preço de mercado do milho, nos três Estados, foi consistentemente superior ao preço mínimo fixado pela política pública, o que afastou o interesse ou as discussões sobre a relação entre o preço mínimo fixado para o produto e o custo de produção.

No entanto, a análise comparativa entre o preço mínimo e o custo de produção revelou a necessidade de maior transparência e detalhamento nas deliberações e propostas dos órgãos governamentais. Embora os votos do CMN e as propostas do Ministério da Agricultura indiquem que os preços mínimos são fixados com base nos custos variáveis de produção calculados pela CONAB, a ausência de detalhamento explícito sobre os valores específicos dos custos de produção utilizados dificulta uma avaliação precisa da compatibilidade entre o preço mínimo fixado e os custos de produção reais.

De todo modo, com a disponibilização e o acesso às informações da própria CONAB, constatou-se que o preço mínimo para o milho, nos anos de 2019 até 2022, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, foi fixado em um valor menor que o custo de produção.

Esses achados destacam a importância de se aprimorar a transparência e a comunicação dos critérios utilizados para se definir o preço mínimo, assegurando que a política pública cumpra efetivamente seu objetivo constitucional de garantir uma renda mínima compatível com os custos de produção, pois em momento no qual o preço de mercado for inferior ao preço mínimo, a compatibilidade do preço mínimo com o custo de produção é pressuposto de eficácia dessa política pública.

Esse estudo denota a abrangência e o detalhamento da pesquisa, pois não apenas compara o preço mínimo fixado com o custo de produção, como analisa a compatibilidade entre ambos, fornecendo uma base de dados que reflete e contribui para se analisar a eficácia da política de garantia do preço mínimo.

A política de garantia de preço mínimo, quando efetivamente implementada, não só protege os produtores contra as oscilações de mercado, como contribui para a sustentabilidade

econômica e social da atividade agrícola, especialmente em regiões estratégicas como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás.

A pesquisa evidenciou ainda a importância de uma política pública que ofereça segurança e previsibilidade aos produtores rurais, pois a compatibilidade entre o preço mínimo e os custos de produção é uma garantia de renda dos produtores, que fortalece a segurança alimentar e promove o desenvolvimento econômico da atividade. Estes achados sublinham a necessidade de se firmar políticas públicas que sejam não apenas bem estruturadas, mas também transparentes e responsivas para a execução dos fins aos quais se destinam.

Nos casos em que a compatibilidade com os custos de produção é respeitada, os parâmetros estabelecidos pela política são cumpridos, o que demonstra sua capacidade de proporcionar segurança econômica aos produtores, assegurando-lhes uma renda mínima e promovendo a estabilidade na produção agrícola, ressaltando que a política tem um potencial significativo para ser uma ferramenta eficaz de suporte aos produtores rurais, desde que implementada corretamente.

A terceira hipótese, no que diz respeito à possibilidade de a política agrícola de garantia de preço mínimo para o milho, embora prevista e regulamentada, não cumprir o pressuposto de assegurar que o preço mínimo seja compatível com o custo de produção, também foi confirmada. A análise empírica revelou que, durante o período de 2019 a 2022, o preço de mercado do milho nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás foi consistentemente superior ao preço mínimo fixado pela política pública, mas apesar da existência de diretrizes constitucionais e legislativas para garantir preços mínimos compatíveis com os custos de produção, a implementação prática dessa política revelou-se ineficaz, autorizando a discussão sobre a exigibilidade jurídica no cumprimento desse comando normativo.

O quinto capítulo da tese de doutorado revelou a importância da aplicabilidade imediata e exigibilidade jurídica das políticas públicas no Brasil, particularmente no contexto da política de garantia do preço mínimo para produtos agrícolas, de onde se extrai que as políticas públicas, conforme estabelecidas pela CF/1988 e regulamentadas por normas infraconstitucionais, são instrumentos essenciais para se concretizar os direitos abrangidos pela política pública.

A constitucionalização de políticas públicas, como a política agrícola, gera um dever do Estado, vinculado diretamente à efetivação do direito constitucionalizado, refletindo uma opção política do Estado brasileiro, o que possibilita afirmar que essas políticas públicas não são meras orientações programáticas, mas normas com aplicabilidade imediata que devem ser implementadas pelo Estado para assegurar o bem-estar e a dignidade dos cidadãos.



No entanto, a pesquisa demonstra que a execução das políticas públicas, muitas vezes, não é integralmente cumprida, seja por argumentos de ordem política ou econômica, como a descontinuidade de programas entre diferentes governos, ou a escassez de recursos, gerando a necessidade de mecanismos de prevenção e repressão à omissão estatal, garantindo a efetivação dos direitos abrangidos pela política pública.

A análise do caso da Usina Matary S/A *versus* União, que discute a fixação de preços pelo IAA abaixo dos custos de produção, exemplifica a complexidade da questão e a necessidade de uma intervenção estatal para assegurar a execução eficaz da garantia do preço mínimo, dentro de parâmetro que permita cobrir os custos de produção, pois no âmbito das discussões judiciais, embora não tenha ocorrido a condição indenizatória, por questões relativas à comprovação do dano, observou-se a necessidade de respeito à regra que fixa a garantia de preços que cubram os custos de produção, a evidenciar que a intervenção estatal na economia deve respeitar os princípios constitucionais e proteger os direitos estabelecidos.

Portanto, existem plenas condições para se exercer a exigibilidade jurídica da garantia do preço mínimo compatível com os custos de produção, pois a implementação eficaz dessa política pública é essencial para evitar que a intervenção estatal prejudique a viabilidade econômica dos produtores e, por extensão, a segurança alimentar do país.

Além disso, embora não se tenha estabelecido como objetivo da pesquisa discutir a judicialização das políticas públicas, o caso da Usina Matary S/A evidencia a importância do Poder Judiciário na efetivação dos direitos constitucionais, especialmente quando o Estado é omissor na implementação integral das políticas públicas.

Em conclusão, a política de garantia do preço mínimo dos produtos agrícolas é uma obrigação jurídica do Estado, essencial para a sustentabilidade da atividade agrícola e a segurança alimentar. A efetividade dessa política, conforme delimitado na pesquisa, depende da compatibilidade dos preços mínimos com os custos de produção, garantindo uma rentabilidade mínima aos produtores e promovendo o bem-estar social.

A intervenção estatal deve ser proativa e eficiente, assegurando a implementação integral das políticas públicas previstas pela CF/1988, de maneira que, a exigibilidade dessas políticas públicas é uma questão de cumprimento dos deveres constitucionais do Estado brasileiro.

A pesquisa apresenta uma contribuição importante ao discutir a viabilidade da exigibilidade jurídica da compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, pois a falha em assegurar essa compatibilidade abre espaço para se buscar outros instrumentos que visam assegurar a efetividade da política pública, retirando dos órgãos administrativos o

protagonismo na execução da política pública, pois acrescenta a camada de proteção adicional para os produtores, por meio de outros órgãos e funções estatais, para garantir que a política pública seja aplicada de maneira eficaz.

O estudo realizado revela a possibilidade de exigibilidade jurídica na efetivação do preço mínimo compatível com o custo de produção e desperta a necessidade de ampliação de estudos sobre o tema, incluindo o fortalecimento dos mecanismos legais que permitam aos produtores exigir essa compatibilidade, pois há uma ausência de critérios precisos e de transparência quanto aos métodos utilizados para estabelecer o custo de produção e aferir se foram considerados na fixação do preço mínimo.

A falta de clareza quanto à efetiva consideração do custo de produção para se fixar o preço mínimo é demonstrada pela desconexão entre o preço mínimo e o custo de produção (na forma dos dados investigados na tese), a sugerir que os processos internos da CONAB para determinar esses preços não são suficientemente abertos ou bem documentados, dificultando a verificação independente da adequação dos valores estabelecidos.

Tendo em vista os critérios investigados, os preços mínimos estabelecidos não foram compatíveis com o custo de produção, o que sugere, inclusive, a necessidade de se ampliar a pesquisa sobre outros produtos, períodos e Estados, para uma verificação mais abrangente da eficácia da política pública, visando aferir se a (in)compatibilidade com o custo de produção está sendo respeitada ou não pelos órgãos de execução da política pública em relação aos demais produtos abrangidos pela política pública.

A pesquisa identificou a ausência de um sistema objetivo, transparente e eficaz de controle da existência de compatibilidade entre o preço mínimo e o custo de produção, o que dificulta a análise da questão e compromete a avaliação da eficácia da política pública.

Diante dos resultados obtidos, contudo, revela-se a necessidade de criar um mecanismo de auditoria independente e constante, que possa monitorar a implementação da política e garantir que os preços mínimos sejam fixados de maneira compatível com os custos de produção, pois acredita-se que, a divulgação pública desses dados de monitoramento aumentaria a transparência e permitiria ajustes rápidos, sem a necessidade de se utilizar instrumentos externos e de coerção, baseada na exigibilidade jurídica da compatibilização do preço mínimo com o custo de produção

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madri: Trotta, 2019.

ALFONSIN, Ricardo Barbosa *et al.* **Crédito rural** – questões polêmicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

ALMEIDA VILLANUEVA, Bernardo de; CATAPAN, Anderson. Política agrícola brasileira como geradora de desenvolvimento econômico e redução da pobreza. **Revista Campo da História**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 42-70, 2021. Disponível em: <https://ojs.campodahistoria.com.br/ojs/index.php/rcdh/article/view/7>. Acesso em: 02 jun. 2024.

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. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

ARAÚJO, Massilon J. **Fundamentos de agronegócio**. São Paulo: Atlas, 2005.

BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. Campinas, SP: Alínea, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14, maio-jun.-jul. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010.

BATALHA, Mário Otávio (coord.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. **Revista de Direito Agrário**, [s. l.], v. 21, n. 22, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Da ordem econômica e financeira. Substitutivo às emendas de Plenário aprovado pela Comissão de Sistematização. Brasília, DF: Senado Federal, nov. 1987. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248\\_FasePSIM.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/vol248_FasePSIM.pdf). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 227. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 235. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 242. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: redação para o segundo turno de discussão e votação. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. v. 299, Suplemento 1. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição B: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, jul. 1988. v. 301. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-301>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição C: redação final. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1988. v. 314. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição C: propostas exclusivamente de redação. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1988. v. 315. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-315.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição D: redação final. Brasília, DF: Senado Federal, set. 1988. v. 316. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Emenda 2P01043-1. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255\\_centrao\\_aprovadas.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Brasília, DF: Senado Federal, jun. 1987. v. 219. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Brasília, DF: Senado Federal, jun. 1987. v. 226. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-178.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-181.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas ao substitutivo: VI – Comissão da ordem econômica. v. 162. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-162.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. VI – Comissão da Ordem Econômica. v. 161. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-161.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. VI – Comissão da Ordem Econômica. v. 164. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-164.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas oferecidas à VI – Comissão da Ordem Econômica. v. 160. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-160.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Linha do tempo. Brasília, DF, 2023. Disponível em:  
[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo\\_new.png](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/imagens/linhadotempo_new.png). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição: Emendas oferecidas em plenário. Brasília, DF: Senado Federal, ago. 1987. v. 228. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Decreto n. 51.673, de 18 de janeiro de 1963. Aprova o Regulamento da Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51673-18-janeiro-1963-391391-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Portal da Constituição Cidadã: comissões e subcomissões. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Portal da Constituição Cidadã: Comissão da Ordem Econômica. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/comissao6](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/comissao6). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Portal da Constituição Cidadã: fase M – emendas de plenário e populares. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 10, de 1964**. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-10-9-novembro-1964-364969-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976.

BRASIL. **Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. **Lei n. 8.174, de 30 de janeiro de 1991.** Conversão da Medida Provisória n. 293, de 1991. Dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1991

BRASIL. **Lei n. 8.427, de 27 de maio de 1992.** Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1992.

BRASIL. **Lei n. 11.775, de 17 de setembro de 2008.** Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm).

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. **Decreto n. 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.506, de 19 de dezembro de 1951.** Estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional. Revogada pelo Decreto Lei n. 79, de 1966.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.212, de 21 de janeiro de 1943.** Cria a comissão de Financiamento da Produção (C.F.P.), e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.774, de 24 de julho de 1945.** Dispõe sobre o financiamento da produção de gêneros de primeira necessidade, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 79, de 19 de dezembro de 1966.** Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1966.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 79, de 19 de dezembro de 1966.** Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso Especial n. 1.447.082/TO. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 10 maio 2016. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/340014921/inteiro-teor-340014935>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E1347136%3C%2Fb%3E&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=1347136&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=> Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865/DF. Rel. Min. Edson Fachin, 4 set. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360988341&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE n. 639337/SP. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15-09-2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4063691>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 422941. Processo Eletrônico Público convertido em processo eletrônico. Número único 0024029-62.1994.4.01.000. Recurso Extraordinário. Órgão de Origem: Superior Tribunal de Justiça. Origem: Distrito Federal. Rel. Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2218584>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 347. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560> Acesso em: 02 jun. 2024

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 884325. Indenização por Dano Material. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4760969>. Acesso em: 02 jun. 2024

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 - Distrito Federal. 09 set. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665> Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Inteiro Teor de Acórdãos, Decisões e Despachos. Processo Pesquisado: 0025517-61.1999.4.01.3400 (1999.34.00.025556-9). Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=199934000255569&pA=199934000255569&pN=255176119994013400>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Consulta processual. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Fala.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6371181>. Acesso em: 02 jun. 2024.



BRASIL. Gov.br. Agricultura e Pecuária. **Acessar o Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar (PGPAF)**. 29 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-de-garantia-de-preco-para-a-agricultura-familiar-pgpaf#:~:text=O%20que%20%C3%A9%3F-,O%20Programa%20de%20Garantia%20de%20Pre%C3%A7o%20para%20a%20Agricultura%20Familiar,garantia%20igual%20ou%20pr%C3%B3ximo%20do> Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. Mensagem n. 33, de 26 de outubro de 1964 (CN). Encaminha ao Congresso Nacional o projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra. In: PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Brasília, DF: MDA, 2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod\\_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria MAPA n. 452, de 04 de julho de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, p. 5, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-452-de-4-de-julho-de-2022-413234156>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Seção de documentação parlamentar**. Constituinte Fase B. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão. v. 179. Constituinte Irma R. Passoni. b Subcomissão da Política Agric. e Fund. e da Reforma Agrária. 14 maio 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-179.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Senado Federal**. 30 anos da Constituição. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituinte/index.html>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2. ed. Campinas: Russel, 2005.

CASTRO, Marcos Pereira. **A política agrícola no estado contemporâneo**: obrigações jurídicas atinentes ao desenvolvimento rural sustentável. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/fc9ac8bd-64d5-41fc-a58f-432a7b39b200/content>. Acesso em: 02 jun. 2024.

CASTRO, César Nunes de. A agropecuária na região Centro-Oeste: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros. **Texto para Discussão**, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121717/1/79687350X.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024.

CATAPAN, Anderson; VILLANUEVA, Bernardo de Almeida. Política Agrícola Brasileira como geradora de desenvolvimento econômico e redução da pobreza. **Revista Campo da História**, v. 6, n. 1, p. 42-70, 2021.

CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC n. 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, v, XII, p. 249-279, 2013.

CONAB. **Preços agrícolas, da sociobio e da pesca**. Período restrito a 4 semanas por consulta. Dados disponíveis a partir de 2014. As informações podem ser reproduzidas, desde que citada a fonte CONAB. Proibida a comercialização das informações disponibilizadas. Disponível em: <https://sisdep.conab.gov.br/precosiagroweb/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

CONAB. **Série Histórica – Custos – Milho 1ª Safra (1997 a 2023)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao/itemlist/category/821-milho>. Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Preços Agropecuários**. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaPgpm.do?method=acaoListarConsulta>. Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Preços Mínimos**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>. Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Contrato de opção de venda público**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/contrato-de-opcao-de-venda-publico>, Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Prêmio para o escoamento de produto (PEP)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pep> Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Prêmio Equalizador pago ao Produtor (PEPRO)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pepro> Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato de Opção de Venda Privado (PROP)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/prop> Acesso em: 02 jun. 2024

CONAB. **Venda de Produtos Agropecuários dos Estoques Públicos (VEP)**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/vep>. Acesso em: 02 jun. 2024

CONAB. **Relatórios AGF**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques/aquisicoes/aquisicao-do-governo-federal-agf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Estatuto Social**. Aprovado pela Assembleia Geral em 30/10/2019. Publicado no DOU em 06/12/2019 (Edição 236, Seção 1). Disponível em: [https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/10000\\_sistema\\_institucional/estatuto\\_social.pdf](https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/10000_sistema_institucional/estatuto_social.pdf) Acesso em: 02 jun. 2024

CONAB. **Norma Metodologia do Custo de Produção 30.302**. Sistema de Operações. Subsistema de Gestão de Informações e Conhecimento SUINF/GECUP. Disponível em: [https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/30000\\_sistema\\_de\\_operacoes/30.302\\_Norma\\_Metodologia\\_de\\_Custo\\_de\\_Producao.pdf](https://www.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/30000_sistema_de_operacoes/30.302_Norma_Metodologia_de_Custo_de_Producao.pdf) Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Preços Agropecuários**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos> Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Leilões públicos**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos> Acesso em: 02 jun. 2024.

CONAB. **Instrumentos de Política Agrícola**. 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-politica-agricola> Acesso em: 02 jun. 2024.

COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. **A política de garantia de preços mínimos – PGPM**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&rlz=1C1GCEU\\_pt-BRBR971BR971&oq=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg80gEJMzAyOGowajE1qAIIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&rlz=1C1GCEU_pt-BRBR971BR971&oq=COSTA%2C+Leonardo+Tavares+Lameiro+da.+A+Pol%C3%ADtica+de+Garantia+de+Pre%C3%A7os+M%C3%ADnimos+%E2%80%93+PGPM.&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQRRg80gEJMzAyOGowajE1qAIIIsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: 02 jun. 2024.

CRUZ, José Carlos; PEREIRA FILHO, Israel Alexandre; PIMENTEL, Marco Aurélio G.; COELHO, Antônio Marcos; KARAM, Décio; CRUZ, Ivan *et al.* **Produção de milho na agricultura familiar**. Circular Técnica n. 159. Sete Lagoas, MG. Set. 2011. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/905143/1/circ159.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

DERANI, Cristiane. **Política pública e a norma política** – políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, 2006.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (Suplemento ano n. 91), jul. 1987, Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 273, p. 237-267, 2016.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica-implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FARIAS, Marco Aurélio Mendes de. A segurança jurídica. **Jornal Síntese**, São Paulo, n. 66, p.1, ago. 2002.

FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

LAMOUNIER, Bolivar. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro (Brasil), 1994.

LEDO, Paulo Marcelo Silva. **Controle judicial de políticas públicas: superação do consequencialismo pragmático para garantia do direito ao mínimo existencial**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019. Disponível em: [https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11532/2/PAULO\\_MARCELO\\_SILVA\\_LEDO.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/11532/2/PAULO_MARCELO_SILVA_LEDO.pdf). Acesso em: 02 jun. 2024.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 61-82, 2015.

MORAES, Antonio Luiz Machado de. Estimativas de apoio à agricultura brasileira pela OCDE. **Revista de Política Agrícola**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 7-16, 2007.

OLIVEIRA, Mauro Marcio; ARAÚJO, José Cordeiro de. **A política agrícola como matéria constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2008.

OLIVEIRA, João do Carmo. O papel dos preços mínimos na agricultura. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 4, n. 2, p. 77-96, 1974.

OLIVEIRA, João do Carmo. O papel dos preços mínimos na agricultura. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 2, 1974.

PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sergio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas; reflexões sobre a questão agrária. **Debates CPDA**, Rio de Janeiro, n. 1, setembro de 1997. Portaria MAPA n. 452, de 04 de julho de 2022, que publicou os preços mínimos para os produtos de verão e regionais da safra 2022/2023 e 2023, fixados pelo Conselho Monetário Nacional, por meio do Voto 56/2022 – CMN, de 29 de junho de 2022. Disponível em: [https://biblioteca.conab.gov.br/phl82/pdf/legislacao/2022\\_PRT\\_452.pdf](https://biblioteca.conab.gov.br/phl82/pdf/legislacao/2022_PRT_452.pdf). Acesso em: 02 jun. 2024.

PIERI, Divanir Marcelo de. Responsabilidade do Estado pela implantação da política pública de preço mínimo para o produto agrícola. **Estudos de Responsabilidade Civil em Perspectiva Comparada**, coord. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosendal, Brasília: Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023.

RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da política agrícola brasileira**: a política de garantia de preços mínimos. 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ROSSINI, Gabriel Almeida Antunes. **Convênio de Taubaté**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONV%C3%84NIO%20DE%20TAUBAT%C3%89.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: debates políticos e as disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Antíteses**, [s. l.], v. 7, n. 13, p. 493-516, 2014. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=116346588&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SANCHES, André; BACHA, Carlos José Caetano. Políticas de estabilização de preços agrícolas: o caso do mercado do milho em Mato Grosso. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. 2015. Disponível em: <https://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.5/1/5407.pdf>. Acesso em: 2 maio 2024.

SANTOS, Reginaldo Souza. Estado e política agrícola no Brasil. **Rev. Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/26746/1/Estado%20e%20Politica%20Agricola%20No%20Brasil.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. **Nova Economia**, v. 29, p. 161-192, 2019.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Custos sociais e orçamentários das políticas de garantia de preços no Brasil – estudo dos casos de arroz e milho. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, p. 367-388, 2017.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes *et al.* Processos estruturais e direito à moradia no sul global: contribuições das experiências sul-americana e colombiana, **Rev. Opin. Jur.**, ano 19, n. 32, set.-dez. 2021.

SOUZA, Aguinaldo Eduardo de. *et al.* Estudo da produção do milho no Brasil. **South American Development Society Journal**, 2018.

STEFANELO, Eugenio. L. **A política de garantia de preço mínimo no Brasil**: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período de 1990-2004. Tese (Doutorado em

Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

STURZA, Janaína Machado. O direito na sociedade atual: políticas públicas, direitos fundamentais e a indispensável fraternidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 68, p. 375-398, 2016.

SUBCOMISSÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA. 21., jul. 1987. **Reunião Ordinária** [...]. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, jul. 1987. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup104anc25jul1987.pdf#page=13>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS, 9., 1987. **Reunião Ordinária** [...]. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, jul. 1987. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=98>. Acesso em: 02 jun. 2024.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 1987.

ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: O. Porto de Oliveira; P. Hassenteufel. **Sociologia política da ação pública**. Trad. Escola Nacional de Administração Pública p. 114-134, Brasília: Enap, 2021.

## REFERÊNCIAS NORMATIVAS

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 10520: 2023 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2021 – Informação e documentação – Resumo, resenha e resensão – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação