

ATUAÇÃO DA CONAB COMO AGÊNCIA REGULADORA

André Moraes CASTANHO¹

Douglas Yoshio HIRAI²

João Vitor Aguilera de ASSIS VIEIRA³

Jônatas Eduardo B. M. TEIXEIRA⁴

Luis Otávio de Assis ONIMARU⁵

RESUMO: Cristalina a Conab, sua origem e fundamentos constitucional e infraconstitucional. Enfocando a atuação do Governo Federal na economia por meio dela e o peso do Estado onde atua a Conab.

PALAVRAS-CHAVE: Conab. Origem. Fundamento Legal. Fundamento Existencial. Atuação do Estado na economia. Esfera de Poder.

INTRODUÇÃO

A Conab (Companhia Nacional de Abastecimento) é uma instituição pública através da qual o governo pode gerenciar as políticas agrícolas e de abastecimento, com o intuito de salvaguardar as necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado.

Adveio da fusão de três outras instituições, com funções distintas, porém complementares: Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem).

Dentre as atividades desse órgão, estão a de abastecimento, captação, manutenção, armazenagem e distribuição de recursos agrícolas, além de regulação

¹ Bacharelado em Direito pela TOLEDO de Presidente Prudente/SP.

² Bacharelado em Direito pela TOLEDO de Presidente Prudente/SP.

³ Bacharelado em Direito pela TOLEDO de Presidente Prudente/SP.

⁴ Bacharelado em Direito pela TOLEDO de Presidente Prudente/SP.

⁵ Bacharelado em Direito pela TOLEDO de Presidente Prudente/SP.

de preços, fomentação da produção agrícola e apoio a pequenos e médios produtores rurais. Assim, atuando no escoamento de produção, captando produtos de determinada região e redistribuindo para outras com menor produtividade, o órgão controla os preços e o abastecimento regionais.

Nasceu para racionalizar o processo de intervenção estatal na economia, dinamizando e facilitando as atividades governamentais nas atividades supramencionadas.

A atividade da Conab gera efeitos de ordem regional e nacional, garantindo uma vida digna para os cidadãos, que são beneficiados por programas sociais do Governo Federal, como, por exemplo, o Fome Zero.

Existem diversos outros órgãos como a Conab, porém com funções divergentes. São as chamadas agências reguladoras, que servem como auxílio administrativo para o governo realizar projetos e controlar as atividades econômicas. Sozinho, o Estado não tem capacidade de gerenciamento, daí a necessidade de criar esses órgãos de atuação específica para a satisfação das necessidades sociais.

1 FUNDAMENTO DE EXISTÊNCIA DA CONAB

A Conab desponta indiretamente em decorrência da CF/88 e diretamente por decreto presidencial, leis e regulamentos infraconstitucionais.

1.1 Fundamento Constitucional

A CF/88 expõe quais são os objetivos da República Federativa do Brasil, porém, para alcançá-los é necessário que o Poder Público trace metas, e por

sua vez, para concretizar essas metas se faz necessária toda uma infraestrutura que é onde se encontra a Conab.

O objetivo fundamental da República, contido na CF/88, que para ser executado necessita da atuação da instituição encontra-se no art. 3º e incisos, *in verbis*:

Art3º: 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.

Outras passagens da CF/88 que merecem menção são o art. 23, VIII e o art. 37, XIX.

Porém, como se vê, inexistente na CF/88 qualquer referência expressa em relação à existência da Conab, mas fundamentos e objetivos constitucionais que para serem satisfeitos reclamam a existência desta.

1.2 Fundamento Infraconstitucional

A Conab surgiu por Decreto do Presidente da República, cargo ocupado por Fernando Collor de Mello à época, e ganhou autorização para seu funcionamento através da Lei nº. 8029 de 1990, em seu art. 19, que posteriormente veio a ser alterado pela Lei nº. 8344 de 1991, passando a ter a seguinte redação:

Art. 19: É o Poder Executivo autorizado a promover:

I – (vetado)

II – A fusão da Companhia de Financiamento da Produção, da Companhia Brasileira de Alimentos, e da companhia Brasileira de Armazenamento, que passarão a constituir a companhia Nacional de Abastecimento, vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.

Parágrafo único: constituem-se em objetivos básicos da Companhia Nacional de Abastecimento:

- a) garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos;
- b) suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada;
- c) fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das pessoas carentes;
- d) formar estoques reguladores e estratégicos, objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas;
- e) (vetado)
- f) participar da formulação de política agrícola; e
- g) fomentar, através de intercâmbio com universidades, centros de pesquisas e organismos internacionais, a formação e o aperfeiçoamento de pessoal especializado em atividades relativas ao setor de abastecimento.

A Conab está umbilicalmente ligada às atribuições do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Este, em seu regimento interno, anexo I, art. 1º e art. 2º, assim discorre:

Art. 1º. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política agrícola, abrangendo produção e comercialização, abastecimento, armazenagem e garantia de preços mínimos;
- II - produção e fomento agropecuário, inclusive das atividades da heveicultura;
- III - mercado, comercialização e abastecimento agropecuário, inclusive estoques reguladores e estratégicos;
- IV - informação agrícola;
- V - defesa sanitária animal e vegetal;
- VI - fiscalização dos insumos utilizados nas atividades agropecuárias e da prestação de serviços no setor;
- VII - classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, relativamente ao comércio exterior;
- VIII - proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário;
- IX - pesquisa tecnológica em agricultura e pecuária;
- X - meteorologia e climatologia;

- XI - cooperativismo e associativismo rural;
- XII - energização rural, agroenergia, inclusive eletrificação rural;
- XIII - assistência técnica e extensão rural;
- XIV - política relativa ao café, açúcar e álcool; e
- XV - planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro.

Art. 2º. Compete, ainda, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tratar de negociações agrícolas internacionais e apoiar as ações exercidas por outros Ministérios, relativamente ao comércio exterior.

Outra norma, que merece enfoque é a Lei Agrícola (Lei nº. 8171 de 1991), a qual estipula a política agrícola a ser desempenhada pelo Estado, por exemplo, as atribuições institucionais da Embrapa e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, órgãos que tem conexão com as empresas da Conab. No art. 3º da lei supracitada, podem ser encontrados os objetivos da política agrícola, em seu inciso I, a atividade estatal no controle e fiscalização dos órgãos como a Conab, assim disciplinada:

Art. 3º. São objetivos da política agrícola:

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

(...).

Ainda com vista a Lei Agrícola, agora em seu art. 4º, incisos V, VI e VII, dispõe sobre as empresas da Conab, embora não faça menção expressa a esta:

Art. 4º As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

(...).

V - defesa da agropecuária;

VI - informação agrícola;

VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;

(...).

O Estado, portanto, torna-se parte legítima para interferir na economia graças às leis e decretos, e, através das atribuições conferidas ao Poder Executivo, este tem poder discricionário nas áreas de atuação da Conab, embora esta seja dotada de autonomia para melhor desenvolver suas empresas.

A regulamentação da Conab e a sua estruturação são definidas através de leis infraconstitucionais, respeitando ao que se refere à Constituição Federal, e não provém desta, que apenas estipula as diretrizes nas áreas mencionadas.

2 ÓRGÃOS PÚBLICOS E ESFERA DE PODER AOS QUAIS A CONAB ESTÁ VINCULADA

2.1 Órgãos Públicos

Dentre as atividades da Conab, alguns órgãos reguladores têm maior ou menor importância. Dentre esses, merece menção o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), que mantém uma atuação estratégica na determinação das políticas agrícolas adotadas pelo país.

A Conab é uma instituição pública federal. Embora, sua atuação seja regionalizada, possui superintendências nas unidades da federação. Para que sua atuação seja fortalecida, foram criados sub-órgãos.

2.1 Esfera de Poder

A Conab está vinculada ao Poder Executivo, por estar incluída na esfera administrativa. Todavia, como disciplina a CF/88, os Poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário devem ser harmônicos e independentes entre si. Assim sendo, mesmo que esteja vinculada diretamente só ao Poder Executivo, indiretamente está sujeita aos outros.

3 INTERVENÇÃO ESTATAL

A Conab é um dos meios, de qual dispõe o Estado brasileiro para poder atuar diretamente na economia. As áreas em que a ela atua são aquelas para as quais o Governo a criou, ou então, para que dela precise, porém, que se vê impedido de fazê-lo diretamente sob pena de assim o fazendo perder credibilidade e afastar investidores. Pois a intervenção estatal na economia gera efeitos imediatos e futuros, que podem ser positivos ou negativos, e isso afeta desde o cidadão comum até grandes empreendedores.

3.1 Através da Conab

O Brasil é um Estado Democrático e Social de Direito, e como tal, está impelido a lutar pela preponderância dos direitos fundamentais do homem sobre os devaneios de alguns. Porém, para isso, faz-se necessário em determinadas situações a interferência estatal na economia, pois não podemos esperar que o empreendedor particular, por sua grande benevolência, abra mão de uns tostões a mais, para com isso proporcionar uma vida digna aos seus trabalhadores e aos demais.

Através da Conab o Estado luta para garantir que sejam atendidas as necessidades da sociedade e ao mesmo tempo tendo como objetivo a preservação e estímulo dos mecanismos de mercado.

O Estado através da Conab garante preços mínimos na compra dos produtos de produtores de pequeno porte e a venda das produções agrícolas brasileiras, a fim de manter o nível de renda dos produtores, protegendo-os de eventuais oscilações do mercado, entre outros benefícios.

Procurando dar efetividade ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, a Conab também atua na área social colaborando com o programa Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo responsável pela logística do recebimento, armazenamento e distribuição dos donativos. Não só o Fome Zero, todos os programas sociais dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Reforma Agrária contam com a cooperação da Conab, direta ou indiretamente. Essas parcerias ajudam no combate à fome e as suas causas estruturais que afloram a exclusão social.

3.2 Efeitos e Exemplos Práticos dessa Interferência

Como já foi dito, o governo não tem atuação direta na economia nas áreas em que a Conab age. É através da Conab que o governo atua. Para facilitar a sua atuação e agilizar seus métodos administrativos, o Estado cria órgãos específicos para atuarem em determinadas áreas, dando autonomia para esses órgãos, sem, contudo, deixar de regulamentá-los e fiscalizá-los.

Como exemplos dessa intervenção, tem-se um leilão realizado pela Conab em 28 (vinte e oito) de janeiro de 2009. Neste evento, foram leiloados 33 (trinta e três) milhões de litros de leite, vendidos principalmente a produtores das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Como objetivo, o leilão tinha a função de absorver o excedente de produção leiteira, garantindo aos pequenos produtores a compra de seu produto e sustentando um preço mínimo a esse produtor. Esses pequenos produtores, desamparados e com uma produção baixa, sem condições de concorrer com grandes produtores, têm sua produção comprada pela Conab, por um preço minimamente digno, garantindo que esse produtor permaneça em sua atividade, e

não crie um problema social de abandono de terras e migração para os centros urbanos. Além disso, ao escoar a produção, garante-se um abastecimento geral, transmitindo os excedentes de certas regiões para outras áreas menos favorecidas de tais produtos.

O governo também investe constantemente em infraestrutura, como a ampliação de armazéns para acolher grãos, que, segundo expectativas para 2009, terá a segunda maior safra da história do país. Existe um projeto de construção de um silo em Uberlândia, no Triângulo Mineiro, que seria o segundo maior do país, perdendo apenas para o de Ponta Grossa, Paraná. Com isso, espera-se escoar a produção e regular os preços dos produtos.

Um outro grande investimento prometido para o mês de março de 2009 é a aplicação de R\$ 216 milhões na compra de trigo, feijão, milho arroz e sisal, via Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) - R\$ 78 milhões para Aquisições do Governo Federal (AGF) e R\$ 138 milhões em Contratos de Opção. Os recursos foram aprovados, em reunião entre representantes da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Banco do Brasil e Ministérios da Agricultura e da Fazenda.

Essas ações da Conab têm interferência direta no cotidiano dos cidadãos comuns, pois, de acordo com o maior ou menor abastecimento em determinada região, os preços são equilibrados, e o consumidor, destinatário da produção, pode sofrer as consequências de um aumento abrupto ou queda de preços. Também influencia a agricultura familiar, estimulando e fomentando a produção desses pequenos agricultores.

3.3 Exemplos de Programas Sociais Desenvolvidos pelo Governo e Conab

O governo, através da Conab, pode realizar programas sociais relacionados às atividades nas quais ela atua, e ela mesma possui programas próprios a serem desenvolvidos.

A Conab tem como instrumentos essenciais de políticas agrícolas e de abastecimento: a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP), Contrato de Opção, Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP), Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos (PESOJA), Vendas em Balcão etc. Contudo, vamos nos ater aos dois primeiros e discorrer sobre a atuação no programa Fome Zero.

3.3.1 Política de Garantia de Preços Mínimos

Através dessa política, a Conab garante a compra dos produtos de pequenos produtores por determinado preço de acordo com o mercado, dando a possibilidade de permanência do trabalho nas suas propriedades. Como a capacidade de concorrência com grandes produtores é pequena, e a maior demanda de alimentos para consumo interno é justamente da agricultura familiar, a Conab, assim, garante a permanência na terra, evitando um problema de êxodo rural e conseqüente problema social com a vinda desses trabalhadores para os centros urbanos.

3.3.2 Prêmio Para Escoamento de Produtos

Através dessa política, o governo garante a aquisição de produtos, mediante leilão público. Com isso, uma área com grande produção de determinado produto deverá escoar sua produção para áreas menos favorecidas, evitando especulação de preços, e regulando o mercado interno, além de equilibrar os preços

dos produtos adquiridos. No item 3.2, há o exemplo do leilão de leite, garantido pelo PEP.

3.3.3 Participação no programa Fome Zero

O programa Fome Zero é um programa criado pelo governo federal como forma de diminuir as desigualdades sociais. Nesse programa, tem grande atuação a Conab. Em nome do governo federal, pode ela adquirir produtos de pequenos agricultores, distribuí-los aos mais carentes atendidos pelo programa, além de captar doações e realizar sua distribuição.

A ação da Conab torna-se facilitada mediante as muitas unidades que possui pelo território nacional, o que facilita uma maior integração e cobertura do país.

CONCLUSÃO

A Conab foi criada como forma de facilitar as atividades do governo federal nas áreas supramencionadas. É uma instituição autônoma, porém, encontra-se vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e em última análise ao Poder Executivo.

É um instrumento governamental, pois o governo não tem como atuar nos diversos setores da economia, e apenas com a criação de autarquias e órgãos públicos especializados é que poderá atuar organizadamente em todos os setores nos quais objetiva.

Apesar de ligada ao Poder Executivo, por ser considerada um órgão administrativo, sofre regulamentações do Poder Legislativo, através de leis ordinárias e complementares, que instituem políticas agrícolas e sociais. E é óbvio que também pode sofrer interferência do Poder Judiciário em casos de irregularidades administrativas e ilegalidades.

Sua atuação não interfere apenas em âmbito federal, mas localizado, atingindo, por exemplo, diretamente os cidadãos mais comuns, que estão sujeitos a aumentos ou declínios de preços, afetando a sua possibilidade de adquirir determinados produtos. Com a sua capacidade reguladora, a Conab garante preços estabilizados.

Embora a Conab venha conseguindo com êxito realizar suas atividades sociais e governamentais, as informações prestadas são obscuras e dificilmente o cidadão comum consegue acesso a dados sobre a estruturação e funcionamento do órgão. Como é comum entre os órgãos públicos brasileiros, o cidadão raramente obtém informações sobre seu funcionamento, ainda que lhe seja de interesse, com atuação ou não da empresa em sua vida, seja de maneira direta ou indireta.

BIBLIOGRAFIA

www.conab.gov.br

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8029compilada.htm>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm

<http://www.revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=15002>

<http://www.gazetamercantil.com.br>