

PRINCÍPIO DA CONFIANÇA NA REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO

Bruno César Lorencini¹

RESUMO: a regulação pautada na qualidade é um objetivo contemporâneo do Estado no campo econômico. Sua concretização depende, entre outros elementos, da proteção da confiança dos agentes na regulação estatal. Neste artigo, discute-se quais os pressupostos necessários para uma regulação pautada na confiança, tomando-se como campo de análise o setor do agronegócio. A decisão por tal setor justifica-se por sua heterogeneidade subjetiva e objetiva, suscitando a incidência de dois diferentes modelos de organização econômica: o de mercado e o coletivista. Ao final, discutem-se padrões de confiança para cada sistema regulatório dentro do setor agronegócio.

PALAVRAS-CHAVE: REGULAÇÃO ECONÔMICA – CONFIANÇA – AGRONEGÓCIO – CADEIA AGROINDUSTRIAL

ABSTRACT: regulation based on quality is a contemporary objective of the State in the economic field. Its implementation depends, among other elements, on protecting agents' confidence in State regulation. This article discusses the necessary assumptions for regulation based on confidence, taking the agribusiness sector as the analysis field. The decision for such a sector is justified by its subjective and objective heterogeneity, giving rise to the incidence of two different models of economic organization: the market and the collectivist. In the end, confidence standards are discussed for each regulatory system within the agribusiness sector.

KEYWORDS: ECONOMIC REGULATION – CONFIDENCE – AGRIBUSINESS – AGROINDUSTRIAL CHAIN

1. O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA E O SEU PAPEL NO DIREITO ECONÔMICO

A ideia de confiança, ao menos para o direito, está ligada à de estabilidade. Pressupõe que, em uma relação jurídica, dadas as condições para que determinado ato seja exercido, a alteração posterior de tais condições não devem vir em prejuízo da parte que já as tinha preenchido. Assim sendo, a estabilização das condições é um pressuposto para que exista confiança entre as partes.

Natural, assim, que a inserção da ideia de confiança no mundo jurídico venha como expressão do princípio da segurança jurídica que, em síntese extraída de Canotilho, traduz “fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos de poder” (Canotilho,

¹ Professor de Direito Constitucional Econômico no Programa *Stricto Sensu* da Universidade Alves Faria. Professor de Direito Constitucional na Universidade Mackenzie. Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade São Paulo - USP. *Visiting Scholar* na *Columbia University* (EUA). Doutor em Direito do Estado na Universidade São Paulo – USP. Doutor em Direito Administrativo, Financeiro e Processual pela Universidade de Salamanca (Espanha). *ALM* em *Government* na *Harvard University* (EUA). Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Mackenzie. Juiz Federal em São Paulo.

2000, p.257). Um dos desdobramentos da segurança jurídica é a proteção da *confiança legítima*, que Medauar bem define como o respeito “à continuidade das leis, à confiança dos indivíduos na subsistência das normas” (Medauar, 2005, p. 227). Ávila preconiza a confiança legítima como a vertente *subjetiva* da segurança jurídica, sendo aplicável, portanto, ao exercício da pretensão de um titular que se sente lesado à quebra da estabilidade pelo Estado (Ávila, 2022, p. 78).

Embora a Constituição Federal não utilize expressamente o termo *confiança* para estabelecer a conformação do princípio da segurança jurídica nas relações entre Administração e administrados, a jurisprudência e doutrina consagraram sua normatividade no direito brasileiro. Institutos como a *coisa julgada administrativa*, cujos limites são sempre debatidos nos tribunais, e a *boa-fé objetiva da Administração* possuem como pilar ético a ideia de confiança. Emblemático, em tal sentido, o acórdão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 22.357/DF, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em que o princípio da proteção da confiança legítima foi referendado pela Suprema Corte como “componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público”² (Brasil, 2004, ementa).

Se no campo do direito a ideia de confiança está ligada à de estabilidade das relações jurídicas, na economia consiste em um pilar para a existência de um mercado competitivo e atrativo para investimentos. A decisão de empreender ou investir está diretamente relacionada com o cálculo de riscos associados à operação. Entre os riscos, encontra-se o da *inconsistência temporal*, consistente na alteração das regras do jogo por preferências políticas ao longo do tempo (Majone, 1994). Como destacam Lodge e Wegrich, os “investidores querem ter garantia da estabilidade das atividades regulatórias (‘sem surpresas’) e procuram mecanismos para se prevenir das mudanças nas preferências políticas e regulatórias” (Lodge; Wegrich, 2009, p. 27).

O parâmetro da confiança deve ser estrutural, portanto, para o *direito econômico*, que atuará na intersecção entre os fenômenos jurídico e econômico. Aderindo à linha de Tavares, entende-se que o direito econômico traduz, especialmente em sua roupagem constitucional, uma “conformação consciente e sistemática da ordem econômica por uma decisão política” (Tavares, 2011, p. 71). Em outras palavras, no âmbito do Estado social,

² Conferir, entre outros, RE 195861/ES e RE 144996/SP no Supremo Tribunal Federal.

a Constituição econômica é responsável por estabelecer uma política econômica para o Estado, estabelecendo como ele deve agir em relação ao mercado.

O desenho da política econômica será correspondente, portanto, ao modelo estatal e de mercado que se pretende alcançar. No caso do texto constitucional brasileiro de 1988, referido modelo está desenhado a partir das premissas e dos objetivos que devem conduzir a relação entre Estado e economia. Quanto às premissas, o artigo 1º, inciso IV, desde logo deixa claro que a ordem econômica brasileira é lastreada na livre iniciativa, o que significa, em essência, que o domínio econômico é essencialmente privado e apenas subsidiariamente público. Entretanto, no campo dos objetivos mirados pelo Estado social brasileiro, o artigo 3º e seus incisos da Constituição estabelece conquistas sociais como erradicação da pobreza e superação do desenvolvimento.

Assim sendo, a política econômica brasileira deve se guiar pela coexistência de dois elementos fundantes: i. o *livre mercado competitivo*, em que atuam, essencialmente, agentes privados interessados na obtenção do lucro, e ii. a *atuação intervencionista do Estado* na obtenção de condições para que os objetivos do constitucionalismo social sejam alcançados. É a partir de tais fundações que a política econômica deve ser pensada, equilibrando os pontos de tensão que existem entre os elementos mercadológico e estatal.

O principal instrumento para o exercício da política econômica, após longa evolução no modelo político-econômico brasileiro³, é a atividade regulatória. Por regulação, entende-se a atividade pela qual o Estado procura direcionar ou incentivar comportamentos que, presume-se, não seriam praticados caso não houvesse a intervenção estatal (Ogus, 2004). A atividade regulatória do Estado é destinada, portanto, a direcionar setores relevantes para a sociedade, em que a existência de falhas de mercado e externalidades causam efeitos não desejáveis coletivamente.

Tome-se como exemplo o setor do agronegócio, separado para nossa análise neste estudo. O agronegócio é compreendido como uma cadeia integrada de bens e serviços que abrangem atividades como a produção de insumos, a produção de *commodities agrícolas*, o beneficiamento e a comercialização desses produtos, entre outros. Buranello destaca com acerto a amplitude do agronegócio, ao firmar que o agronegócio consiste na

³ Para uma visão crítica sobre a evolução do intervencionismo no Brasil, conferir BERCOVICI, Gilberto. *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O silêncio Ensurdecer de um Diálogo entre Ausentes*. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (orgs.) *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 725-738.

interligação racional das operações “antes da porteira, dentro da porteira e após a porteira” (Buranello, 2018, p. 30).

A amplitude de objeto do agronegócio tem correlação direta com a complexidade de sua regulação. Isso porque embora hoje caracterizada como uma atividade de natureza empresarial⁴, estabelecida em uma rede negocial, o agronegócio desempenha funções consideradas essenciais para a coletividade como, por exemplo, a provisão de segurança alimentar. Por tal razão, observando a dicotomia de Ogus acerca dos modelos de organização econômica — *sistema de mercado* e *sistema coletivista* —, percebe-se que o setor terá pontos de contato com ambos (Ogus, 2004).

No sistema econômico de mercado, em que prevalece a autorregulação e a autonomia da vontade, o papel do Estado é — ou deveria ser — de um *facilitador*, disponibilizando arranjos formais aos contratantes, como um direito contratual moderno e um sistema judicial eficaz, para que as partes alcancem a máxima eficácia em suas transações. No sistema coletivista, em que os interesses envolvidos justificam o intervencionismo do Estado, o papel deste deve ser diretivo da atividade, para que se alcancem resultados que, pela livre vontades das partes, dificilmente seriam alcançados. É neste último campo que a atividade regulatória, nos seus moldes tradicionais de fiscalização e autoexecutoriedade, direcionará a atividade do agronegócio para alcançar os objetivos constitucionalmente estabelecidos, como a sustentabilidade ambiental e a segurança alimentar.

Ogus esclarece que o termo *regulação*, ao menos em um sentido estrito, refere-se à “lei que implementa o sistema coletivista”, uma vez que no sistema de mercado a regulação “não teria papel relevante” (Ogus, 2004, p. 44). Tanto é assim que, em alguns Estados, há termo específico para identificar o direito regulatório, como é o caso *Wirtschaftsverwaltungsrecht* alemão e o *droit public économique* francês.

A posição assumida neste estudo, contudo, enxerga o fenômeno regulatório como uma realidade em qualquer modelo de organização econômica, seja o de mercado, seja o coletivista. Isso porque o Estado social moderno e sua organização burocrática implica algum tipo de atuação estatal em praticamente todas as áreas da realidade social e econômica. A diferença estará, portanto, muito mais no *grau de direção estatal* e na

⁴ A transição da visão agrária sobre a atividade agrícola para o que hoje se entende por *agronegócio*, consultar LORENCINI; BURANELLO, 2019

natureza dos instrumentos regulatórios, o que é verdade especialmente no campo do agronegócio.

No próximo tópico, analisa-se com maior profundidade como o agronegócio, por sua heterogeneidade subjetiva e objetiva, se relaciona tanto com o sistema de mercado quanto com o coletivista, sendo tal relação impactada, contudo, pelo subsetor envolvido na atividade econômica.

2. A REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO CONFORME OS SISTEMAS DE MERCADO E COLETIVO

Seria um equívoco entender o agronegócio como um setor organizado e uniforme dentro da realidade brasileira. A própria Constituição Federal de 1988 reconhece, ainda que de forma implícita, a existência de diferentes contextos dentro da atividade de natureza agropecuária. Embora não exista uma classificação normativa formal acerca de tais contextos, é possível categorizá-los da seguinte forma: i. *Cadeia agroindustrial*; ii. *Média e pequena agricultura e pecuária*; iii. *Agricultura familiar*⁵.

Trata-se de um setor *heterogêneo* no campo *subjetivo*, ou seja, em relação aos agentes econômicos que dele participam, e no campo *objetivo*, concernente à natureza e características da atividade desenvolvida. Assim sendo, apenas em um sentido *lato* é possível falar em agronegócio como o setor que identifica a atividade agropecuária no Brasil. Na realidade, tal atividade se desenvolve sob condições tão diversas que é mais coerente realizar sua análise a partir de *subsetores* do agronegócio.

O primeiro subsetor é o da cadeia agroindustrial, caracterizado por grandes *players* no campo das operações *antes, dentro e posterior à porteira*. Trata-se, portanto, de uma cadeia que envolverá grandes multinacionais produtoras de insumos e maquinários, produtores de grande escala, *tradings*, instituições financeiras, entre outros envolvidos na produção, escoamento, financiamento e comercialização de *commodities*

⁵ Referida classificação é retratada, por exemplo, pelos programas de financiamento rural estabelecidos no Plano Safra, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp). As linhas possuem diferentes volume de recursos e taxa subsidiada, sempre sob a premissa de condições mais favoráveis ao PRONAF. No campo de cadeia agroindustrial, com grandes *players*, aparecem linhas como o PCA – Programa de Construção e Ampliação de Armazéns, focada na questão da infraestrutura de armazenagem, indispensável para tal segmento.

agrícolas. Para aqueles que qualificam o agronegócio a partir dos elementos empresarial e industrial, somente a agroindústria integra o setor⁶.

Em relação ao segundo subsetor, do médio e pequeno produtor rural, observa-se uma realidade híbrida. O segmento é desuniforme, combinando produtores que empregam as características da agricultura industrial, especialmente em relação ao uso de tecnologia e crédito rural, com produtores que se aproximam da agricultura familiar, pela baixa escala e pouco emprego de conhecimento técnico. O que há em comum no subsetor é a existência de um certo vácuo legislativo e regulatório, especialmente pela falta de uma classificação normativa para ele, seja em sede constitucional, seja em sede infraconstitucional.

Por fim, o subsetor da agricultura familiar caracteriza-se pela baixa escala, pouco uso de tecnologia e escasso acesso a instrumentos financeiros. Embora as políticas públicas recentes tenham conferido foco ao segmento, o que resultou em inegáveis avanços, a realidade da agricultura familiar ao longo do país é sensível. As dificuldades do campo e desigualdade regional são desafios permanentes para a agricultura familiar no Brasil. Enquanto em Estados com maior acesso a serviços e recursos no campo, especialmente em culturas de valor agregado como o café — vide os casos de Minas Gerais e Espírito Santo —, a agricultura familiar tem avançado com sensíveis melhorias na qualidade de vida das famílias, há Estados em que a falta de recursos e a dificuldade no acesso a serviços têm afastado os jovens da zona rural.

A Constituição Federal confere reconhecimento a esses subsetores dentro do setor agropecuário. Ao estabelecer as premissas da política agrícola nacional, no artigo 187⁷, o

⁶ Em observância à clareza conceitual, adota-se neste artigo uma concepção mais ampla de agronegócio, coincidindo com uma ideia geral de *atividade agropecuária voltada à produção de commodities agrícolas para fins de comercialização*. Dentro desta abordagem geral, os subsetores analisados podem ser enquadrados dentro do objeto do agronegócio. Importante ressaltar, contudo, que em muitas abordagens acadêmicas a agricultura familiar não integra o objeto do agronegócio.

⁷ 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.

Constituinte incluiu institutos indispensáveis à cadeia agroindustrial — pesquisa, tecnologia, seguro agrícola, irrigação, etc —, mas sem se descuidar da proteção da agricultura de natureza familiar, como exemplifica a proteção da pequena propriedade frente à desapropriação para fins de reforma agrária⁸.

A partir da realidade segmentada do setor denominado “agronegócio”, necessário explorar como cada subsetor — cadeia agroindustrial, média e pequena agricultura, e agricultura familiar — relaciona-se com a dicotomia de sistemas econômicos – de mercado e coletivista — e sua respectiva regulação. Uma premissa que desde logo se assume é que: conforme as características centrais de funcionamento do subsetor, aproximar-se-á de um ou de outro sistema, mas nunca de forma exclusiva. O mais correto é afirmar a existência de uma *preponderância* ou *favorecimento* a um determinado modelo regulatório conforme o subsetor.

2.1. SISTEMA AGROINDUSTRIAL: PREPONDERÂNCIA DO MODELO DE MERCADO E AUTORREGULAÇÃO

Dados do CEPEA/CNA, em relação ao ano de 2022, revelam que o agronegócio desenvolvido em cadeia agroindustrial possui uma participação de 24,8% no PIB nacional⁹, o que demonstra seu impacto na produção de riqueza no país. O elevado número de envolvidos no setor — fornecedores de insumos, produtores, *tradings*, instituições financeiras, entre outros — evidencia um mercado complexo e dinâmico, em que as partes necessitam de bons *standards* jurídicos, como um sistema contratual adequado e moderno, e de suficiente *previsibilidade* acerca dos riscos e resultados envolvidos nas operações.

As decisões do setor são pautadas nos fundamentos do mercado. Amplamente lastreado no comércio internacional¹⁰, o agronegócio brasileiro tem apresentado trajetória

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

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

⁸ Artigo 185, inciso I, da Constituição Federal.

⁹ Dados disponíveis em <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx#:~:text=Considerando%2Dse%20os%20desempenhos%20da,pecu%C3%A1rio%20avan%C3%A7ou%20%2C11%25>.

¹⁰ Dados do IPEA de 2023 revelam que o desempenho do agronegócio brasileiro vem alcançando recordes. Em maio de 2023, as exportações do setor atingiram a marca de US\$ 16,6 bilhões, aumento de 10% ante mesmo mês de 2022, e recorde histórico do portal Comex Stat da Secretaria Especial de Comércio Exterior

recorde de exportações, com papel decisivo para a produção de superávit na balança comercial brasileira. A existência de variados instrumentos financeiros para operações de trocas, proteção e securitização de *commodities* agrícolas é um dado de dinamismo do setor.

É inegável que, por se tratar de um subsetor central para os interesses econômicos e sociais do Brasil, o Estado regulador está presente. A intervenção estatal, contudo, é predominantemente indireta, seja assegurando as condições infraestruturais para o desempenho da atividade, seja pela utilização dos mecanismos comerciais e diplomáticos para abertura de mercados. Há, por evidente, linhas creditícias para subsidiar o setor, especialmente no campo tecnológico e de infraestrutura, mas o Estado não é o grande protagonista financeiro do setor — sequer teria capacidade para tanto.

Sob tais premissas, o modelo regulatório preponderante do setor é o de *autorregulação e facilitação da atividade econômica*, compatível com a organização econômica de mercado.

2.2. PEQUENO E MÉDIO PRODUTOR

O segmento do pequeno e médio produtor agropecuário no Brasil é o que representa maior variabilidade, dificultando sua categorização dentro dos sistemas econômicos de mercado e coletivista. Observa-se, por um lado, produtores de pequeno ou médio porte com baixa capacidade de investimento, pouco acesso a instrumentos creditícios e financeiros e escasso uso de tecnologia. Tal contexto aproxima-se das características de uma agricultura familiar, com as características de vulnerabilidade e hipossuficiência, atraindo uma regulação conforme o sistema coletivista nas suas relações jurídicas.

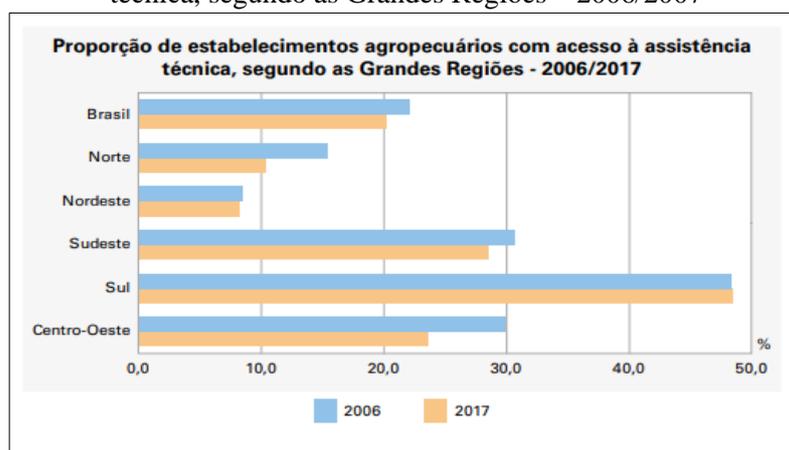
Entretanto, por outro lado, há um notório crescimento de pequenos e médios produtores que adotam práticas de gestão pautada na utilização de tecnologia e acesso a assistência técnica, o que são bons critérios para qualificar o produtor em uma agricultura avançada. Dados do Atlas Rural do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE demonstra, por exemplo, o aumento de 21,9% para 30,9% dos estabelecimentos com assistência técnica ou do próprio agricultor entre os anos de 2006 e 2017, período sobre

o qual a instituição levantou informações sobre a produção agropecuária brasileira (IBGE, 2020). Da mesma forma, recursos tecnológicos como adubação do solo também são marcantes no levantamento estatístico.

Outra informação relevante trazida no Atlas Rural, e que impacta o enquadramento regulatório dos produtores, é a notória desigualdade regional no acesso a instrumentos qualificadores de uma agricultura avançada, como é o mencionado caso da assistência técnica. Com ampla carência de assistência agrícola de natureza pública, o acesso pelos produtores ocorre primordialmente via cooperativa ou por recursos públicos.

Interessante notar, contudo, a marcante desproporção entre os serviços no Sul e Sudeste em relação às demais regiões, como demonstra a tabela 1, extraída do Atlas Rural (IBGE, 2020):

Tabela 1: proporção de estabelecimentos agropecuários com acesso à assistência técnica, segundo as Grandes Regiões – 2006/2017



Fonte: IBGE, 2020.

Neste sentido, outro ponto a ser considerado no tratamento constitucional do agronegócio é a questão federativa, tema relevante tanto no campo da pequena e média produção quanto na agricultura familiar. A maior presença do Estado em áreas com déficit estrutural é uma condição necessária para assegurar que a produção agropecuária na modalidade pequena e média continue desempenhando funções sociais importantes, como a fixação de mão de obra no campo e a circulação de riqueza no meio local.

Ante as características mencionadas, a pequena e média produção agropecuária situam-se em uma posição híbrida em relação aos modelos regulatórios. Por um lado, há aspectos da atividade que devem ser regulados sob as estritas regras de mercado, sob pena de se criar um protecionismo regulatório — a partir da criação de *incentivos perversos* — que mais prejudica do que contribui com o avanço do setor. Por outro lado, a diversidade

dos *players* do subsetor, com muitos se classificando em situação de vulnerabilidade, aliada à mencionada desigualdade regional na infraestrutura justificam a existência de tratamentos regulatórios diferenciados. Neste sentido, o sistema regulatório coletivista também atuará sobre o subsetor com o intuito de reequilibrar as vulnerabilidades mencionadas¹¹.

3. A AGRICULTURA FAMILIAR

O subsetor da agricultura familiar é o que mais de perto dialoga com o modelo econômico coletivista, ante o plexo de funções-chave que desempenha no sistema econômico-social brasileiro. Segundo dados do último Censo Agropecuário realizado pelo IBGE (2017), a agricultura familiar é responsável pela produção de cerca de 70% dos alimentos consumidos no Brasil e representa cerca de 84% dos estabelecimentos rurais do país, não obstante ocupar somente 24% do total da área agricultável do país.

O conceito de agricultura familiar recebe alguma polêmica doutrinária, porém é consenso que não se restringe ao uso do trabalho familiar na produção, mas sim a um específico sistema de reprodução social. Conforme Savoldi e Cunha, tal sistema tem “na família a estrutura fundamental de organização da reprodução social, através da formulação de estratégias (conceituais ou não) familiares e individuais que remetem diretamente à transmissão do patrimônio material e cultural”(Savoldi; Cunha, 2010, p. 25).

O funcionamento da agricultura familiar ocorre em dinâmica diferente da observada em relação aos demais *players* do agronegócio. Enquanto na agricultura tipicamente empresarial observa-se alto aproveitamento da área para lavouras, na distribuição do uso da terra no segmento da agricultura familiar a maior parte é destinada a pastagens (48,19%), seguido por matas ou florestas (24,83%) e, por fim, lavouras (15,50%) (IBGE, 2020, 296 e seg). O ainda precário acesso a assistência técnica e tecnologia agrícola, especialmente nas regiões Nordeste e Norte, justifica a predominância de pastagens naturais e não lavouras plantadas na agricultura familiar.

A agricultura familiar, assim como se mencionou em relação à média e pequena produção, também tem diversidade regional marcante, sendo um equívoco qualquer tentativa de categorizar o setor em um único padrão. É notório, contudo, que se trata do

¹¹ Tradicionalmente, o Plano Safra nacional cria política pública específica para o subsetor da pequena e média produção, consistindo no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – PRONAMP.

setor que demanda maior proteção estatal pelo conjunto de características da atividade. Trata-se do subsetor mais relevante em termos de produção de alimentos, além de ser responsável por impactos sociais desejáveis, como a manutenção do emprego e renda no campo. A vulnerabilidade do agricultor familiar também é um pressuposto constitucional, inclusive com benefícios assistenciais reconhecidos normativamente¹².

Por tais características, a regulação da agricultura familiar observará predominantemente o sistema coletivista, com maior presença do Estado na adoção de normas protetivas do produtores e mecanismos de incentivo ao desenvolvimento do subsetor. Trata-se, portanto, de uma regulação pautada em objetivos programáticos que, por vezes, são contrapostos às regras de mercado.

Sumarizando o até aqui exposto, a tabela abaixo confronta as perspectivas dos três segmentos do agronegócio no Brasil:

Tabela 2: Relação entre os segmentos do agronegócio e o modelo regulatório

Segmento do Agronegócio	Características	Regulação conforme o sistema de mercado	Regulação conforme o sistema coletivo
Cadeia de produção agropecuária	Grandes <i>players</i> , alto uso de tecnologia, acesso a instrumentos financeiros	Preponderância do modelo de mercado nas relações contratuais entre os <i>players</i> do mercado, com destaque à autorregulação	Externalidades, especialmente no campo ambiental
Médio e pequeno agronegócio	Tecnologia incipiente, alta dependência de crédito rural subsidiado	Modelo de mercado predomina nas relações contratuais, mas há necessidade de reconhecimento de vulnerabilidade em alguns setores da atividade	Externalidades e falhas de mercado, incluindo o desequilíbrio contratual em relação a fornecedores
Agricultura familiar	Baixo acesso a tecnologia e a instrumentos creditícios. Alta dependência de subsídio estatal	Presume-se a hipossuficiência do produtor e menor atuação da regulação de mercado	Preponderância do sistema coletivista, inclusive nas dinâmicas contratuais.

¹² Apenas para ilustrar, o artigo 195, §8º da Constituição Federal estabelece regime previdenciário diferenciado para “o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar”. Trata-se, portanto, do reconhecimento do Constituinte acerca do impacto da agricultura familiar no mercado de trabalho brasileiro e da vulnerabilidade de tal condição em relação às demais espécies de contribuinte.

			Regulação protetiva.
--	--	--	----------------------

Fonte: do autor.

Categorizados os subsetores do agronegócio e seu enquadramento no modelo econômico de mercado e/ou coletivista, cabe analisar como é possível, a partir de tal categorização, adotar instrumentos para agregar o parâmetro da confiança na regulação do agronegócio.

4. A REGULAÇÃO PAUTADA NA CONFIANÇA NOS MODELOS ECONÔMICOS DE MERCADO E COLETIVO

Anteriormente já se deixou claro o valor conferido ao parâmetro da confiança no sistema jurídico, possuindo conexão direta com princípios estruturais como a segurança jurídica e a boa-fé objetiva. Quando se inclui o elemento econômico na análise, o parâmetro da confiança ganha ainda mais relevância, uma vez que está diretamente associado ao fenômeno da *previsibilidade*, pressuposto indispensável a qualquer mercado saudável. Exatamente neste campo da interconexão entre os sistemas jurídico e econômico que se insere o fenômeno da *regulação*, deixando evidente, assim, a substancialidade do parâmetro da confiança para uma *regulação pautada na qualidade*.

Neste sentido, ao se abordar a regulação do agronegócio sob os sistemas de mercado e coletivo, o primeiro ponto a se destacar é que o parâmetro da *confiança* se aplica igualmente a ambos. Ou seja, independente de qual seja o sistema, a atividade regulatória deve assegurar previsibilidade e estabilidade ao objeto regulado. O que variará, portanto, é como se dará a concretização da confiança dentro de cada modelo, considerando a diferença entre os parâmetros e pressupostos que os regem.

Para analisar a concretização da confiança entre os diferentes sistemas regulatórios do agronegócio, três critérios serão considerados: a. limites do intervencionismo estatal; b. grau de protecionismo aos sujeitos regulados; c. instrumentos regulatórios.

4.1. LIMITES DO INTERVENCIONISMO ESTATAL

O agronegócio é um setor sob forte intervenção estatal, por um conjunto de características que já foram traçadas no item anterior. Trata-se de uma verdade independente do subsetor analisado, ou seja, o intervencionismo existe tanto na esfera da agricultura familiar e da pequena e média agricultura quanto no âmbito da cadeia

agroindustrial. O que variará é o sistema regulatório que predominará em relação a cada subsetor e, a partir disso, o grau e a qualidade de intervencionismo estatal.

A premissa central neste ponto é que, no modelo econômico de mercado, a regulação estatal deve se direcionar mais à criação de eficiência e dinamicidade para o mercado. Neste sentido, o parâmetro da confiança incidirá precisamente na *abstenção* de interferência do Estado nos mecanismos naturais de formação de preço e demanda.

É importante que o setor funcione a partir dos *sinais de mercado*, evitando-se que os *players* da cadeia acreditem na intervenção protetiva do Estado em substituição a uma decisão orientada pelo mercado (Richards, 2022, p. 351). O intervencionismo exacerbado em um ambiente de mercado pode causar o que Lodge e Wegrich chamam de *incentivos perversos* (Lodge; Wegrich, 2009). Segundo os autores, é o que ocorre quando “boas intenções levam ao inferno da política pública” (p. 20).

Richards, referindo-se ao agronegócio estadunidense, fornece um interessante exemplo de mecanismo regulatório protetivo que causou efeitos negativos para o setor. A dificuldade histórica de manter trabalhadores na zona rural, característica marcante no setor agrícola, poderia ser remediada a partir do grande fluxo imigratório que o país recebe, especialmente de mão de obra com baixa qualificação. Entretanto, sob a alegação de proteção laboral dos imigrantes, a regulação trabalhista estabelece política de salário-mínimo, denominada *adverse-effect wage rate (AEWR)*, diferenciada para trabalhadores que imigram para o setor rural, portadores do visto H-2A. Tais imigrantes têm sido essencial para o setor agrícola estadunidense, que sofre com escassez de mão de obra não imigrante no setor. O mecanismo de salário-mínimo, abstratamente imaginado como um instrumento para se evitar a exploração dos trabalhadores, tem levado ao sufocamento da mão de obra no campo, à redução de empregos para imigrantes de baixa qualificação e à migração, por muitos produtores, de lavouras que demandem mão de obra intensiva para lavouras mecanizadas¹³. Richards aprofunda a análise das consequências de tal política:

Há diferentes salários-mínimos na economia estadunidense – estaduais e municipais mínimos, o mínimo federal, e até mínimos estabelecidos por grandes empregadores como Walmart e Amazon – mas provavelmente nenhum tem impacto mais persuasivo do que o AEWR (*adverse-effect wage rate*), simplesmente pela quantidade de

¹³ O autor analisa os chamados H-2A contratos, destinados a trabalhadores não imigrantes, cuja ausência de limites numéricos na expedição permitiu uma explosão de imigração para o trabalho rural. Sob a suposta intenção de proteção dos trabalhadores, o governo Trump, em 2020, utilizou o mecanismo da AEWR (*adverse-effect wage rate*) — um instrumento de salário-mínimo — para dificultar a política imigratória para trabalhadores rurais de baixa qualificação.

trabalhadores que são pagos no mínimo ou perto do mínimo. Deixando de lado, por ora, a óbvia questão da exploração, se a AEWWR é muito baixa, os trabalhadores mexicanos H-2A ou não virão, ou virão aos EUA e, após, se transferirão para outras indústrias quando a diferença salarial entre trabalhadores rurais e não-rurais se tornar muito grande. E, quando trabalhadores mudam para outro setor, provavelmente eles não retornam [...].

Por outro lado, fixar a AEWWR muito alta cria diferentes tipos de problema. Primeiro, empregadores que não têm outra opção a contratar H-2A trabalhadores pagarão artificialmente altos salários [...]. Segundo, o AEWWR é o único entre os salários-mínimos em que não apenas depende de outros salários, mas também impacta outros salários [...] AEWWR tem um forte efeito de ramificação positiva em salários recebidos por não-imigrantes trabalhadores rurais (Richards, 2022).

O exemplo do mercado de trabalho agrícola no EUA, baseado em políticas protecionistas¹⁴, demonstra bem como a inserção de mecanismos regulatórios contrários à lógica de mercado pode trazer consequências perversas. Por evidente, já existe legislação protetiva contra a exploração de trabalhadores e, também, política imigratória para trabalhadores pouco qualificados. Quanto o Estado vai além das balizas gerais do setor e passa a influenciar diretamente na dinâmica de preço (salário), rechaçando as forças naturais de mercado, as consequências econômicas e sociais podem ser danosas.

O exemplo dado revela, ainda, que há zonas cinzentas entre a regulação pelo sistema de mercado e pelo sistema coletivista. Por um lado, a situação de trabalhadores imigrantes de baixa qualificação demanda atenção estatal por força da vulnerabilidade; por outro, determinados setores agrícolas perdem competitividade e, até mesmo, viabilidade em razão de políticas regulatórias que ignoram os princípios econômicos de mercado. Como destaca Richards, “quando o nível de paranoia regulatória não é baseado em fatos” (Richards, 2022, p. 356), as consequências da intervenção estatal podem ser perniciosas.

5. GRAU DE PROTECIONISMO ESTATAL

No sistema coletivista, a regulação, por vezes, está relacionada à necessidade de proteção de agentes vulneráveis da cadeia produtiva ou, então, de terceiros afetados por externalidades decorrentes da atividade regulada. No caso do agronegócio, já se demonstrou acima que, por imposição constitucional, a agricultura familiar demanda

¹⁴ A questão, ao menos no exemplo citado, é saber se a proteção do AEWWR realmente se destinava aos trabalhadores imigrantes ou se, ao revés, foi um instrumento do Estado para restringir esse tipo de imigração.

proteção estatal. A vulnerabilidade do agricultor familiar é fruto de presunção legal, demandando, portanto, políticas públicas diferenciadas para o subsetor.

O subsetor da agricultura pequena e média, com características desuniformes ao longo do território nacional, demandará protecionismo de forma mais seletiva, especialmente a partir de características regionais. Caberá ao Estado, assim, aplicar instrumentos de seletividade para identificar as regiões com maiores carências no campo, por exemplo, da assistência técnica e de infraestrutura.

Há dois fatores preponderante para justificar o protecionismo estatal como regra na agricultura familiar e como exceção no campo da pequena e média agricultura. Primeiro, a *assimetria de informações* que existe entre esses agentes e os demais *players* do mercado. O acesso a assistência técnica no campo agrônomo e, também, assessoria no campo financeiro e jurídico são realidades difíceis para a maior parte desses produtores, o que leva a um natural desequilíbrio nas relações do setor. Segundo, a *proteção de risco* para referidos setores ainda é incipiente e insuficiente no Brasil, ficando os produtores desprotegidos quanto a riscos ordinários e extraordinários da atividade, como condições climáticas desfavoráveis, variação de preço, desvalorização cambial, entre outros.

No campo do agronegócio industrial, contudo, deve prevalecer o modelo regulatório de mercado, preservando o caráter sinalagmático dos contratos e presumindo o equilíbrio entre as partes. Isso porque os dois fatores que justificam o protecionismo para os demais subsetores — assimetria de informações e falha na proteção de risco —, não se apresentam da mesma forma na cadeia agroindustrial. Grandes produtores têm à disposição assistência técnica e assessoria econômico-jurídica capaz de minimizar a assimetria de informações frente aos demais polos da cadeia. No mesmo sentido, além de instrumentos de securitização disponíveis no mercado, os grandes produtores são menos reféns das variações de preço no mercado, seja pela possibilidade de formação de estoque, seja pela capacidade de realizar operações de *hedge* no mercado futuro.

Sob tais premissas, a regulação pautada na confiança não pode incidir em *duas falhas* no campo do protecionismo estatal. A primeira seria *inverter as lógicas setoriais* acima estabelecidas, isto é, ignorar a necessidade de protecionismo para a agricultura familiar e adotar medidas protecionistas descabidas para os integrantes da cadeia agroindustrial. A consequência de inversão de tal natureza seria contrariar as premissas

constitucionais que regem a atividade, distorcendo os objetivos programáticos elencados na política agrária nacional.

A segunda falha consiste na *seleção do mecanismo protetivo*. A Constituição Federal é expressa, em seu artigo 187, acerca de quais são os mecanismos compatíveis com a política agrícola nacional, elencando instrumentos creditícios e fiscais (inciso I), preços compatíveis com o custo de produção e a garantia de comercialização (inciso III), incentivos à pesquisa e tecnologia (inciso III), assistência técnica e extensão rural (inciso IV), entre outros. O protecionismo estatal, portanto, não deve extravasar os instrumentos típicos de política agrícola, sob pena de se produzir efeitos sistêmicos negativos na atividade.

Referidos efeitos sistêmicos negativos podem advir, por exemplo, de uma quebra de confiança do mercado na segurança jurídica das relações jurídicas e comerciais do setor. Fenômenos pontualmente acolhidos na jurisprudência, como a recuperação judicial de produtores pessoas físicas – que não tem previsão legal, mas foi expressamente acolhido no Tema de Recurso Repetitivo n. 1145 do Superior Tribunal de Justiça¹⁵ – ou a relativização de garantias de penhor de safra futura em cédulas de produto rural - CPR¹⁶ representam falhas regulatórias que confrontam o *standard* da confiança. A falha pode resistir na inexistência de uma regulação específica para o fenômeno, como parece ser o caso da lacuna legislativa sobre a possibilidade de recuperação judicial de produtores rurais pessoas físicas, que levou à intervenção judicial no tema; ou, então, a falha pode derivar de uma atuação judicial desconexa com os parâmetros da regulação de qualidade.

6. INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS

O último critério distintivo entre os modelos regulatórios de mercado e coletivo, sob a perspectiva do *standard* da confiança, é a identificação dos instrumentos regulatórios adequados para cada sistema. Considerando a observação de Ogus de que em um modelo de mercado sequer haveria espaço para regulação propriamente dita¹⁷

¹⁵ "Ao **produtor rural** que exerça sua atividade de forma empresarial há mais de dois anos é facultado requerer a **recuperação judicial**, desde que esteja inscrito na Junta Comercial no momento em que formalizar o pedido recuperacional, independentemente do tempo de seu registro".

¹⁶ Conferir, a título ilustrativo, o julgado do Superior Tribunal de Justiça. AREsp n. 148.063, Ministro Antonio Carlos Ferreira, DJe de 01/06/2018.

¹⁷ Lembrando que o autor restringe a ideia de regulação à intervenção diretiva do Estado no setor econômico-social, conceito que não se adota neste estudo. Trabalha-se, aqui, com a ideia mais ampla de que regulação consiste na postura normatizadora do Estado em relação a todos os setores econômicos e sociais. Referida postura pode assumir caráter mais ou menos intervencionista, a depender de condições

(Ogus, 2004) — posição doutrinária que não se adota neste estudo, que assume existir algum grau de regulação em todos os setores da vida econômica e social do Estado burocrático moderno —, é importante diferenciar os instrumentos regulatórios adequados entre um setor econômico em que prevalece a organização pelo modelo de mercado e um setor no qual o papel diretivo do Estado é maior, ante o modelo coletivista de organização.

No agronegócio industrial, pautado em sua maior parte pelo modelo de mercado, os instrumentos regulatórios são predominantemente *facilitadores* da atividade empresarial. Neste sentido, ganha primazia a *autorregulação*, em que os próprios agentes do mercado elaboram as normas que regulam a atividade econômica, aproveitando-se da informação qualificada e identificação de necessidades que somente um *player* do mercado pode ter.

Um interessante exemplo de autorregulação no agronegócio ocorre na cadeia produtiva do café. Nicoleli e Santos analisam o processo de desregulamentação do mercado cafeeiro no Brasil — marcado, especialmente, pelo fim do Instituto Brasileiro do Café (IBC) em 1989 —, ocorrendo a substituição do amparo estatal por um sistema de autorregulação adotado pelos produtores, centrando no sistema de certificações (Nicoleli; Dos Santos, 2017). As certificadoras estabelecem os parâmetros exigidos pelo mercado, especialmente o exportadoras, funcionando como um organismo de supra-ordenação da atividade.

A necessidade de concorrer com outros mercados produtores e, especialmente, superar a má fama acerca da qualidade do café brasileiro — colocado, ainda, em segundo plano em relação ao café da Colômbia e América Central —, a autorregulamentação da cadeia cafeeira tem permitido que produtores e demais *players* do mercado foquem na qualificação do produto, buscando a “descomoditização” e a criação de novos mercados. O caminho para tanto foi a certificação, que acarretou consequências sensíveis para o mercado, especialmente “o aumento da consciência pública, a mudança de práticas de empresas tradicionais do setor, inovação contínua e crescimento de ligações entre processos governamentais” (Auld, 2011).

Há, evidentemente, dificuldades associadas à autorregulação, como é o caso de diversos pontos de atrito entre produtores e certificadoras. A certificação pode

relacionadas ao objeto regulado. No sentido aqui adotado, portanto, no âmbito do Estado burocrático moderno haverá algum grau de regulação em praticamente todas as searas da vida econômica e social.

acarretar aumento dos custos de produção, trazer exigências não razoáveis ao produtor e, também, não garantir qualquer prêmio na venda do produto ou acesso a mercado diferenciado. Neste sentido, a agricultura familiar e os pequenos e médios produtores enfrentam obstáculos para lidar com esse tipo de *autorregulação*, até pelo seu baixo poder de negociação com as certificadoras em relação aos custos e exigências cabíveis. Assim sendo, a autorregulação será adequada para o setor do agronegócio industrial, o que é coerente com as premissas fixadas neste estudo.

No sistema coletivista a lógica se inverte. A presença estatal na atividade econômica será concretizada por instrumentos diretivos, protetivos e de subvenção. Os instrumentos de intervenção econômica do Estado, direta ou indireta, são variados e sua análise extravasa os objetivos deste artigo. É relevante, contudo, delinear que para o setor do agronegócio há um prévio desenho constitucional sobre quais são os instrumentos de intervenção adequados no artigo 187 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que instrumentos como a assistência técnica e a extensão rural concretizam a realização da política agrícola do Estado, traduzindo atividades estatais típicas (Brasil, 2020). Assim sendo, a própria Constituição delimita e impõe obrigações positivas ao Estado nos subsetores da agricultura familiar e da pequena e média agricultura. O cuidado que o regulador no sistema coletivista deve ter é, por um lado, *identificar* corretamente os agentes que fazem jus à regulação diretiva e protetiva e, por outro lado, *não extravasar* os instrumentos regulatórios elegidos pelo próprio constituinte como adequados para a construção de um agronegócio equilibrado e eficiente. Conforme afirmado acima, a utilização de instrumentos protetivos inadequados ou excessivos pode funcionar como *incentivos perversos*, fugindo ao *standard* da confiança e prejudicando a atividade econômica como um todo.

CONCLUSÕES

A busca de uma regulação de qualidade, baseada em parâmetros como o da *confiança*, deve ser o objetivo de qualquer sistema jurídico-econômico. Para tanto, o primeiro passo é identificar as características da atividade econômica regulada e escolher os instrumentos regulatórios adequados. A falta de compreensão sobre qual o modelo econômico em que a atividade econômica se insere, o de mercado ou coletivista, é a primeira falha que o regulador pode incidir. A segunda é o desconhecimento da

organização do setor regulado, desconhecendo seu modo de funcionamento e as peculiaridades de cada subsetor.

O agronegócio, analisado neste estudo, exemplifica bem os desafios para a regulação de qualidade. A heterogeneidade do setor demanda do regulador profunda análise acerca dos parâmetros que devem reger cada realidade dentro da cadeia produtiva. Aplicar a agricultores familiares a lógica que rege o dinâmico mercado da cadeia agroindustrial pode causar severos prejuízos àquele setor. Da mesma forma, beneficiar grandes produtores, *tradings* e fornecedores com mecanismos protetivos que não seguem a lógica de mercado pode criar distorções e incentivos perversos que, ao final, prejudicam o mercado como um todo.

REFERÊNCIAS

AULD, G. Evaluación de la certificación como gobernabilidad: efectos y consecuencias ampliadas para el café. *The Journal of Environment & Development*, v. 19, n. 2, p. 215–241, 2011.

ÁVILA, H. Teoria dos Princípios. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. v. 1

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 437, rel. min. Rosa Weber, j. 16-9-2020, P, DJE de 5-10-2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 22357, rel. min. Gilmar Mendes, j. 27-05-2004, P, DJ de 5-11-2004.

BURANELLO, Renato. Manual de Direito do Agronegócio. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2018.

CANOTILHO, J. J. G. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Atlas do Espaço Rural Brasileiro. Rio de Janeiro. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Atlas do Espaço Rural Brasileiro. Rio de Janeiro. 2020.

LODGE, M.; WEGRICH, K. O enraizamento da Regulação de Qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. Em: PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V. DA. Desafios da Regulação no Brasil. ENAP, Brasília, 2009.

LORENCINI, B.; BURANELLO, R. Agronegócio na Constituição Econômica Brasileira. *Revista Brasileira de Direito do Agronegócio - RBDAGRO*, v. 2, n. 2, p. 29–46, 2019.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, v. 17, n. 3, p. 77–101, 1994.

MEDAUAR, O. Segurança jurídica e confiança legítima. Em: Fundamento do estado de direito: estudos em homenagem ao professor Almiro do Couto e Silva. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v. 1.

MONTAGNER, P. (Eds.). Desafios da Regulação no Brasil. 1. ed. Brasília: ENAP, 2009. v. 1p. 7–309.

NICOLELI, M.; DOS SANTOS, A. C. Os efeitos dos sistemas de autorregulação para a coordenação da cadeia produtiva do café. Revista em Agronegocio e Meio Ambiente, v. 10, n. 1, p. 25–48, 1 jan. 2017.

OGUS, A. I. Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford: Hart Publishing, 2004.

RICHARDS, T. J. Agribusiness and policy failures. Applied Economic Perspectives and Policy, v. 44, n. 1, 2022.

SAVOLDI, A.; CUNHA, L. A. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, pronaf e a modernização da agricultura no sudoeste do paraná na década de 1970. Revista Geografar, v. 5, n. 1, p. 25–45, jun. 2010.

TAVARES, A. R. Direito Constitucional Econômico. GEN: São Paulo, 2011.