

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

RODRIGO SÉRGIO FERREIRA DE MOURA

**REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA NO
SEMIÁRIDO SOB O PRISMA DA TEORIA DA REGULAÇÃO
RESPONSIVA**

BRASÍLIA
2019

RODRIGO SÉRGIO FERREIRA DE MOURA

**REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA NO
SEMIÁRIDO SOB O PRISMA DA TEORIA DA REGULAÇÃO
RESPONSIVA**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa: *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação.*

Orientador: Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes

BRASÍLIA
2019

RODRIGO SÉRGIO FERREIRA DE MOURA

REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA NO SEMIÁRIDO SOB O PRISMA DA TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa: Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação.

Aprovada em: ____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Márcio Iório Aranha
(Membro)

Prof. Dr. Paulo Burnier da Silveira
(Membro)

Prof. Dr. Josivan Barbosa Menezes Feitoza
(Membro)

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão
(Suplente)

Dedico este trabalho aos bravos empreendedores brasileiros que, com muita garra, têm conseguido sobressair-se aos desafios colocados por um Estado extremamente burocrático, onde este, eivado de uma visão turva de excessivo controle estatal, vem dificultando o desenvolvimento do empreendedorismo, o desenvolvimento econômico e a conseqüente geração de emprego e renda, sob o manto de uma pretensa garantia dos direitos fundamentais.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela conclusão desse trabalho e por todo o aprendizado até aqui obtido.

À minha mãe Eurides de Lima Ferreira e a meu pai João Bosco Alves de Moura (*in memoriam*), bem como às minhas outras mães nessa vida: minha avó materna Joana Nicolau de Lima (*in memoriam*), minhas tias avós Helena Nicolau de Lima (*in memoriam*) e Maria Nicolau Filha. Agradeço a meus tios e tias, às minhas filhas Rebeca Luzia Castelo Branco Moura e Joana Meira de Moura, e a Karenine pela forma que me motivou na reta final desse trabalho.

Ao Professor Othon de Azevedo Lopes por ter aceitado a minha orientação e ter contribuído para a realização desse trabalho; ao Professor Márcio Iório Aranha que muito contribuiu na nossa escolha pelo tema da regulação, em virtude de suas aulas no Dinter UnB/UFERSA; aos Professores Paulo Burnier da Silveira e Josivan Barbosa Menezes Feitoza, que aceitaram participar da banca de defesa; e a todos aqueles que participaram do Dinter.

Aos amigos José Albenes Bezerra Júnior, Reginaldo José dos Santos Júnior, Igor Fernando Costa Fernandes, Almir Mariano de Sousa Júnior, Remerson Russel Martins, Éder Abreu Maia, Francisco Aravena Januário Leite e José de Arimatea de Matos (Reitor da UFERSA – pelo apoio institucional para a realização do Dinter).

“É impossível que um sistema regulativo central gere um conjunto unitário de respostas dotadas de racionalidade e coerência relativamente ao conjunto cada vez mais complexo e crescente de demandas ou exigências oriundas do ou constituídas no sistema social”

(Canotilho)

RESUMO

Este trabalho avalia a perspectiva da regulação do agronegócio da fruticultura irrigada na Região Semiárida do Brasil, tendo como base os pressupostos da teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede. Teve como objetivo verificar se essa teoria pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro e se há vantagens da sua utilização em relação a regulação atual. Utilizou-se a teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede, tendo em vista que esta se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica deve ser pautada por regras fluidas e adaptativas, eficazes às necessidades do setor, e realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas. A estrutura regulatória do agronegócio brasileiro, e por consequência da fruticultura irrigada no Semiárido, é constituída por meio de uma estrutura burocrática e centralizada no governo federal, criada por leis, decretos, portarias e instruções normativas, elaboradas por um corpo técnico e político pouco atento à complexidade e ao dinamismo do agronegócio. Necessita-se, assim, de um modelo regulatório mais coordenado para o agronegócio da fruticultura irrigada do Semiárido brasileiro, com a participação do governo e de outros atores como os produtores, organismos certificadores, ONGs, varejistas, consumidores, de forma responsiva. A regulação do agronegócio no Brasil representa um gargalo para o desenvolvimento do setor produtivo da fruticultura no Semiárido. Este setor necessita de regras mais claras e de uma regulação moderna e essencialmente técnica. As certificações são uma exigência fundamental para as exportações no setor da fruticultura irrigada no Semiárido. A teoria da Regulação Responsiva em rede pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro, permitindo a participação de todos os atores envolvidos, de forma responsiva, e garantirá como vantagens, em relação ao atual modelo regulatório, maior agilidade e dinamismo a esse setor. Haverá, também, maior comprometimento das partes envolvidas na regulação em atender ao que foi regulado, pois, terão participado do processo regulatório e estarão mais comprometidas moralmente em seu cumprimento.

Palavras-chaves: Regulação, fruticultura, Semiárido, certificações, teoria da Regulação Responsiva em rede.

ABSTRACT

This work evaluates the perspective of agribusiness regulation of irrigated fruit production in the Semi-Arid Region of Brazil, based on the assumptions of the theory of Responsive Regulation in its aspect of network regulation. The objective was to verify if this theory can be used for the regulation of the agribusiness of irrigated fruit production in the Brazilian Semi-Arid and whether there are advantages of its use over the current regulation. The theory of Responsive Regulation was used in its aspect of network regulation, considering that this is based on the perspective that the regulation of an economic activity must be guided by fluid and adaptive rules, effective to the needs of the sector, and carried out in a cooperative way between the parties involved. The regulatory structure of Brazilian agribusiness, and as a consequence of irrigated fruit growing in the Semi-Arid Region, is constituted by means of a bureaucratic structure and centralized in the federal government, created by laws, decrees, ordinances and normative instructions, prepared by a technical staff and politician somewhat attentive to the complexity and dynamism of agribusiness. It is necessary, therefore, a more coordinated regulatory model for the agribusiness of irrigated fruit farming in the Brazilian Semi-Arid Region, with the participation of government and other actors such as producers, certifying bodies, NGOs, retailers, consumers, responsibly. The regulation of agribusiness in Brazil represents a bottleneck for the development of the productive sector of fruit growing in the Semi-Arid Region. This sector needs clearer rules and modern and essentially technical regulation. The Certifications are a fundamental requirement for exports in the irrigated fruit sector in the Semi-Arid Region. The theory of Responsive Network Regulation can be used to regulate the agribusiness of irrigated fruit production in the Brazilian Semi-Arid Region, allowing the participation of all the actors involved, in a responsive way, and will ensure as advantages, in relation to the current regulatory model, greater agility and dynamism to this sector. There will also be greater commitment by the parties involved in regulation to comply with what has been regulated, they will have participated in the regulatory process and will be more morally committed to complying with them.

Keywords: Regulation, fruticulture, Semi-Arid, certifications, theory of Responsive Regulation in network.

RESUMEN

Este trabajo evalúa la perspectiva de la regulación de los agronegocios de la producción de frutas de regadío en la región semiárida de Brasil, basado en los supuestos de la teoría de la regulación receptiva en su aspecto de regulación de la red. El objetivo fue verificar si esta teoría puede ser utilizada para la regulación de la agroindustria de árboles frutales de regadío en el semiárido brasileño y si existen ventajas de su uso sobre la normativa vigente. La teoría de la regulación receptiva se utilizó en su aspecto de regulación de la red, considerando que esto se basa en la perspectiva de que la regulación de una actividad económica debe guiarse por reglas fluidas y adaptativas, efectivo a las necesidades del sector, y realizado de manera cooperativa entre las partes involucradas. La estructura regulatoria de la agroindustria brasileña, y como consecuencia del cultivo de fruta de regadío en la región semiárida, está constituida por una estructura burocrática y centralizada en el gobierno federal, creada por leyes, decretos, ordenanzas e instrucciones normativas, preparada por un personal técnico y político algo atento a la complejidad y el dinamismo de los agronegocios. Es necesario, por lo tanto, un modelo regulatorio más coordinado para la agroindustria de la agricultura de frutas de regadío en la región semiárida brasileña, con la participación del gobierno y otros actores como productores, organismos de certificación, ONG, minoristas, consumidores, de manera responsable. La regulación de la agroindustria en Brasil representa un cuello de botella para el desarrollo del sector productivo del cultivo de frutas en la región semiárida. Este sector necesita normas más claras y una regulación moderna y esencialmente técnica. Las certificaciones son un requisito fundamental para las exportaciones en el sector de las frutas de regadío en la región semiárida. La teoría de la regulación de la red receptiva se puede utilizar para regular la agroindustria de la producción de fruta de regadío en la región semiárida brasileña, permitiendo la participación de todos los actores involucrados, de manera receptiva, y asegurará como ventajas, en relación con el modelo regulatorio actual, mayor agilidad y dinamismo a este sector. También habrá un mayor compromiso de las partes involucradas en la regulación para cumplir con lo que se ha regulado, habrán participado en el proceso regulatorio y estarán más comprometidos moralmente a cumplir con ellas.

Palabras clave: Regulación, fruticultura, Semiárido, certificaciones, teoría de la Regulación Responsiva en red.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistematização do agronegócio	22
Figura 2 – Delimitação do Semiárido	32
Figura 3 – Exemplo de pirâmide de sanções	66
Figura 4 – Exemplo de pirâmide de estratégias regulatórias	68
Figura 5 – Fluxo do processo envolvendo Câmaras Setoriais e Temáticas, Coordenação-Geral de apoio às Câmaras e os Órgãos competentes.....	92
Figura 6 – Localização dos produtores certificados pelo GLOBALG.A.P. no Brasil – 2011.....	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Acréscimo do quantitativo de municípios aptos a integrar o Semiárido .	31
Quadro 2 – Competências e Estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	79
Quadro 3 – Competências das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	83
Quadro 4 – Competências do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal	85
Quadro 5 – Casos para aplicação da Regulação Responsiva em rede.....	131

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAFRUTAS	Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frutas e Derivados
AENDA	Associação Nacional dos Defensivos Genéricos
ANDEF	Associação Nacional de Defesa Vegetal
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CASEMG	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEASA/MG	Central de Abastecimento de Minas Gerais S.A.
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CF	Certificado Fitossanitário
CFR	Certificado Fitossanitário de Reexportação
CGAC	Coordenação-Geral de apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas
CGQV	Coordenação-Geral de Qualidade Vegetal
CIPV	Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais
CMF	Comissão de Medidas Fitossanitárias
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COEX	Comitê Executivo de Fruticultura do Rio Grande do Norte
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONCEX	Conselho Nacional do Comércio Exterior
CONDEL	Conselho Deliberativo
CONSAGRO	Conselho do Agronegócio
COODAP	Cooperativa de Desenvolvimento Agroindustrial Potiguar

DIPOV	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FUNDECI	Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GLOBALG.A.P.	<i>Global Partnership for Good Agricultural Practice</i>
GRASP	<i>Risk Assessment on Social Practice</i>
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPI	Instituto Nacional de Produção Industrial
IPA	Instituto de Pesquisas Agronômicas de Pernambuco
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAISA	Mossoró Agroindustrial S.A.
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Plano Plurianual de Irrigação
SAM	Sistema Agroalimentar Mundial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SEDEX	<i>Supplier Ethical Data Exchange</i>

SFA	Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SICASQ	Sistema de Cadastro dos Agentes da Cadeia Produtiva de Vegetais, seus Produtos, Subprodutos e Derivados para Certificação da Segurança e Qualidade
SINDAG	Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola
SMETA	<i>Sedex Members Ethical Trade Audit</i>
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
VALEXPOR	Associação dos Produtores e Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco
VIGIAGRO	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O AGRONEGÓCIO E A IMPORTÂNCIA DA FRUTICULTURA IRRIGADA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO	21
1.1 A IMPORTÂNCIA DO AGRONEGÓCIO NA ECONOMIA BRASILEIRA ..	24
1.2 A REGIÃO SEMIÁRIDA BRASILEIRA.....	29
1.3 A FRUTICULTURA IRRIGADA NO SEMIÁRIDO	35
2 REGULAÇÃO E DIREITO REGULATÓRIO	48
2.1 ESTADO REGULADOR.....	53
2.2 TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA.....	58
2.2.1 Pirâmide Regulatória	65
2.2.2 Regulação Responsiva em Rede.....	71
3 ALGUNS ASPECTOS DA ESTRUTURA REGULATÓRIA DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL	75
3.1 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.....	78
3.1.1 Competências	79
3.1.2 Estrutura	82
3.1.2.1 Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV	85
3.1.2.2 Secretaria de Defesa Agropecuária e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas	87
3.1.2.3 Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO.....	87
3.1.2.4 Importação e Exportação dos Produtos de Origem Vegetal.....	88
3.1.2.5 Câmaras Setoriais e Temáticas.....	90
3.2 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA	92
3.3 REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICOS.....	95
3.4 CERTIFICAÇÕES	99
3.4.1 Organismos Certificadores	105
4 A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA COMO ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO NO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA IRRIGADA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO	112
4.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E SUA VERTENTE EM REDE.....	114

4.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O AGRONEGÓCIO E SUA ESTRUTURA REGULATÓRIA NO BRASIL.....	115
4.3	A REGULAÇÃO RESPONSIVA EM REDE E SUA APLICAÇÃO NA REGULAÇÃO DO AGRONEGÓNIO DA FRUTICULTURA IRRIGADA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO.....	122
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS.....	139

INTRODUÇÃO

O agronegócio brasileiro tem demonstrado ao longo dos últimos anos ser de fundamental importância para o desenvolvimento do país, exercendo destacado papel na sua dinâmica econômica e social. As vicissitudes e a evolução pelas quais passaram o heterogêneo agronegócio no Brasil, mesmo com algumas políticas erráticas, tem proporcionado uma destacada desenvoltura produtiva, mas existem desafios e encruzilhadas que precisam ser ultrapassados, para que este papel social e econômico seja mantido (BACHA, 2012; BUAINAIN *et al.*, 2014).

O impacto positivo do agronegócio na economia brasileira é inquestionável, respondendo por mais de um quinto das operações comerciais no Brasil em 2018. O valor do Produto Interno Bruto – PIB desse importante setor da economia brasileira foi de R\$ 1,441 trilhão em 2018, e sua participação em relação ao PIB total brasileiro (R\$ 6,827 trilhões), nesse ano, foi de 21,1% (CEPEA, 2019).

É bastante significativa a representatividade do agronegócio brasileiro na balança comercial, em virtude de ser responsável por grande parte das exportações do país. Desde 2007 o agronegócio sempre foi o principal responsável pelo saldo positivo da balança comercial. O aumento nos preços dos produtos do agronegócio e a elevação de sua demanda pela China foram fatores que contribuíram para o crescimento das exportações brasileiras. A China, os Estados Unidos da América e a Holanda têm sido, ao longo dos últimos anos, os principais destinos das exportações brasileiras do agronegócio (BARROS, ADAMI e ZANDONÁ, 2014; SANTOS *et al.*, 2016).

A fruticultura é um setor do agronegócio que movimenta bilhões de dólares todos os anos, com uma tendência de crescimento ao longo das últimas décadas. Em alguma medida, isso explica-se pela crescente demanda por alimentos saudáveis e menos processados, como fonte de saúde e longevidade. Por outro lado, a garantia que esses produtos sejam de fato fonte de saúde e não tragam prejuízos para seus consumidores é uma exigência cada vez mais presente em mercados de todo o mundo (CÁRDENAS, 2017).

O Semiárido Nordeste tem sido palco do desenvolvimento de agropolos que se estruturaram pelo desenvolvimento da agricultura irrigada em bases técnicas, especialmente as fruteiras e hortaliças, cujos mercados se encontram em franca

expansão no Brasil e nos principais blocos econômicos do mundo. Trata-se de produtos incluídos nas cadeias produtivas do agronegócio com elevado potencial de geração de emprego, renda e divisas (MENEZES *et al.*, 2008).

Destacam-se nessa região os agropolos de Petrolina/Juazeiro, na divisa dos estados de Pernambuco e da Bahia, situado no Baixo Médio São Francisco. Este polo de fruticultura irrigada tornou-se a principal região exportadora de frutas frescas do país, com maior ênfase para a produção da manga e da uva. E, é seguido de perto pelo agropolo RN/CE, que fica localizado na Chapada do Apodi, no Rio Grande do Norte e descendo para o Ceará, onde encontra o perímetro irrigado Tabuleiro de Russas, que abrange áreas dos municípios de Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova e contempla outras áreas, também, como o Vale do Açú no Rio Grande do Norte. Esse agropolo dá maior ênfase para produção e exportação de melão, melancia, manga, mamão, abacaxi e banana.

As produções agropecuárias estão cada vez mais determinadas por exigências que envolvem aspectos que vão “muito além da porteira”, ou seja, todos os elos da cadeia estão mais submetidos às recomendações e percepções do varejo. Assim, a partir dos anos 1990, surgiram novas exigências de qualidade e padrões produtivos no mercado internacional, através da exigência, para exportação, de certificações de origem dos produtos, que atestam a qualidade destes, incluindo a rastreabilidade e a necessidade de organismos certificadores, como é o caso da GLOBALG.A.P., que certifica as boas práticas agrícolas; a Rainforest, voltada para as questões ambientais e a agricultura sustentável; e SMETA, que trata das práticas éticas empresariais, incluindo condições dos trabalhadores e questões ambientais.

A modernização da nossa agricultura levou o Brasil a competir internacionalmente na exportação de produtos agrícolas com importantes países e blocos econômicos, conseguindo se integrar ao chamado Sistema Agroalimentar Mundial – SAM, que apresentou uma profunda transformação nas últimas décadas, devido a mudança do perfil dos consumidores, uma vez que passaram a dar mais importância a produtos vinculados a práticas sustentáveis, rastreabilidade e certificação. Para participar do SAM e das cadeias globais de valor, se a produção agropecuária não for certificada, por conseguinte o produto não será posto em uma gôndola de supermercado da Europa, Estados Unidos ou Ásia.

A política agrícola, a produção e o fomento agropecuário, a qualidade e sanidade vegetal, a comercialização e o abastecimento, a defesa sanitária e a regulação dos agrotóxicos são atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, sendo que essas duas últimas atribuições são compartilhadas com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. O MAPA possui uma vasta gama de competências para lidar com o agronegócio (que reúne dezenas de cadeias produtivas, num país com dimensões continentais como o Brasil), como ver-se-á no item 3.1.1.

A Constituição Federal dispõe no seu art. 187, que “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 [...]” (BRASIL, 1988).

A regulação é uma ferramenta estatal utilizada para materializar as decisões políticas. Assim, o esquema de construção de políticas públicas pode servir para a elaboração de instrumentos regulatórios, posto que, a atividade de regulação se desenvolve diante de uma rede de atores públicos ou privados, com distintos interesses, onde se busca o alcance do interesse público a partir da interação destas partes.

O tema proposto ficou delimitado espacialmente à fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro, a fim de tornar viável a pesquisa, pela complexidade e abrangência do tema geral que é o agronegócio e pela vinculação do pesquisador ao curso de direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, que tem sua sede em Mossoró-RN, capital do Semiárido, assim reconhecida pela Lei nº 13.568, de 21 dezembro de 2017 (BRASIL, 2017), localizada do agropolo da fruticultura irrigada RN/CE, um dos mais importantes do país, e o local de maior produção e exportação de melão do Brasil, e onde está sediada a maior empresa exportadora de melão do mundo – a Agrícola Famosa, que também é a maior em termos de produção e exportação de frutas frescas em solo brasileiro, além de diversas outras empresas de grande e médio porte destinadas à produção e à exportação de frutas.

A UFERSA possui um curso de Direito que tem um enfoque para essa temática, privilegiando como disciplinas obrigatórias o Direito do Agronegócio, o Direito Ambiental e o Direito Agrário, e também possui um curso de agronomia bem consolidado na região e que forma diversos profissionais para atuarem no

agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido, incluindo as demais etapas da cadeia produtiva “além da porteira”.

Apesar da grande contribuição do agronegócio para o desenvolvimento brasileiro, produtores reclamam que o setor não vem recebendo a devida atenção por parte dos governos, no que se refere, principalmente, a políticas regulatórias, enorme burocracia estatal e muita demora na fiscalização para liberação de produtos e de novos insumos agrícolas e até mesmo de certificados para exportação, por exemplo. Também, reclamam da não participação direta do setor na elaboração de políticas e normas regulatórias, a fim de dar mais dinamismo a esse segmento tão fundamental da nossa economia.

Sendo o MAPA uma espécie de agência central federal, responsável por cuidar das atividades ligadas ao agronegócio como um todo (que envolve dezenas de cadeias produtivas) em todo o território nacional, de um país continental como é o Brasil, há de se discutir o seu papel e sua eficácia em responder às necessidades do setor da fruticultura irrigada no Semiárido com o atual modelo regulatório.

O trabalho se mostra original, na medida em que traz para o agronegócio brasileiro a aplicação da teoria da Regulação Responsiva como estratégia de regulação para o setor da fruticultura irrigada no Semiárido, e traz um debate sobre o atual modelo regulatório implementado, principalmente pelo MAPA, na regulação e fiscalização desse setor tão importante para a economia dessa região.

Este estudo será realizado utilizando-se a teoria da Regulação Responsiva, criada por Ayres e Braithwaite (1992), em seu livro: *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate* (Regulação Responsiva: transcendendo o debate pela desregulação, em tradução livre), a qual foi apresentada como alternativa para o debate que colocava em extremos opostos aqueles que defendiam o emprego de uma forte regulação estatal nas atividades econômicas privadas e os que advogavam a desregulação parcial, ou total, dessas atividades.

A Regulação Responsiva se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica, ou mesmo um área da economia, deve ser pautada em regras fluidas e adaptativas, que correspondam de forma eficaz às necessidades específicas, identificadas por uma análise exaustiva e realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992; BRAITHWAITE, 2006; SILVA, 2017).

De acordo com Braithwaite (2006), em seu texto intitulado *Responsive Regulation and Developing Economies*, países em desenvolvimento podem sim se beneficiar profundamente do modelo da Regulação Responsiva, em especial se o trabalho for feito através de modelos de governança em rede. Pois, o mundo vive uma era de governança em rede (BRAITHWAITE, 2006; SLAUGHTER, 2009; DRAHOS, 2004). Slaughter (2009) vai além, ao argumentar que vivencia-se um momento da história onde a estrutura governamental de um país não reflete apenas as decisões tomadas pelos membros eletivos do poder (presidente, deputados, prefeitos, entre outros), mas também a influência que as redes globais possuem na evolução legislativa local.

Como **problema de pesquisa**, pergunta-se: a teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro? E, caso sim, se há vantagem em relação a regulação utilizada atualmente para o agronegócio brasileiro.

Para responder esse problema, levanta-se a seguinte hipótese de trabalho: é possível usar a teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede, tendo em vista que essa teoria se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica deve ser pautada por regras fluidas e adaptativas, eficazes às necessidades do setor, e realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas, uma vez que vivencia-se uma era de governança em rede.

A aplicação da teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede trará como vantagens para a fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro uma maior agilidade e dinamismo para esse setor e maior comprometimento em atender ao que foi regulado, por parte dos atores envolvidos.

A presente tese busca verificar se a teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro e se há vantagens da sua utilização em relação a regulação atual.

1 O AGRONEGÓCIO E A IMPORTÂNCIA DA FRUTICULTURA IRRIGADA PARA O DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

A partir da década de 1990, o termo agronegócio começa a ser aceito e adotado nos livros textos e nos jornais no Brasil. Antes, o termo *agribusiness* espalhou-se e foi adotado por diversos países. “No Brasil, essa nova visão de “agricultura” levou algum tempo para chegar. Só a partir da década de 1980 começa a haver difusão do termo ainda em inglês” (ARAÚJO, 2009, p. 16). Para este autor, as propriedades rurais a cada dia mais passam a depender de insumos e serviços que não são seus; especializam-se somente em determinadas atividades; conquistam mercado; enfrentam a globalização e a internacionalização da economia; e necessitam de estradas, armazéns, portos, aeroportos, softwares, pesquisas, fertilizantes, novas técnicas, tudo externo à propriedade rural (ARAÚJO, 2009).

O conceito de agronegócio surgiu da atuação de dois segmentos primários: a agricultura e a pecuária, os quais tiveram suas atividades modernizadas ao longo dos anos, demandando insumos e serviços cada vez mais especializados (ARAÚJO NETO e COSTA, 2005). Nos dias atuais, considera-se que o setor do agronegócio é composto de quatro segmentos: os insumos para a agropecuária; a produção agropecuária primária; a agroindústria e os serviços (CEPEA, 2017).

Para Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 48), o conceito do agronegócio engloba os fornecedores de bens e serviços para a agricultura, os produtores rurais, os processadores, os transformadores e distribuidores e todos os envolvidos na geração e no fluxo de produtos de origem agrícola até chegarem ao consumidor final. Participam, também, desse complexo, os agentes que afetam e coordenam o fluxo dos produtos, como o governo, os mercados, as entidades comerciais, financeiras e de serviços. Ainda segundo os mesmos autores, o valor do agronegócio, quando computados os valores relativos a insumos, agropecuária, processamento e distribuição, é o maior negócio do mundo e da maioria dos países, inclusive do Brasil.

Batalha (2002), descreve o agronegócio em três partes: 1) a que trata da produção agropecuária propriamente dita (dentro da porteira), que representam os produtores rurais (fazendeiros ou camponeses) e as empresas; 2) a segunda parte trata dos negócios à montante aos da agropecuária (antes da porteira), representados pelas indústrias e comércios que fornecem insumos para a produção rural, como os

fertilizantes, defensivos químicos etc.; 3) por fim, estão os negócios à jusante dos negócios agropecuários (depois da porteira), onde ficam os transportes, o beneficiamento e a venda dos produtos agropecuários até chegar ao consumidor final.

Já Soares e Jacometti (2015) apresentam o agronegócio como uma agregação de atividades divididas em, no mínimo, quatro segmentos: 1) compreendendo os fornecedores de insumos; 2) as atividades que gravitam em torno da agropecuária; 3) os processos de transformação da agroindústria; 4) as operações de armazenagem, transporte e distribuição. Cada um destes segmentos compõem um elo importante em todo o processo produtivo e comercial, como apresentado na Figura 1 (SOARES e JACOMETTI, 2015, p. 95).

Figura 1 – Sistematização do agronegócio



Fonte: adaptado de Soares e Jacometti (2015, p. 96)

Com o advento da globalização, as relações comerciais no mundo apresentaram progressivas transformações. A integração dos mercados e a inserção competitiva dos países nos fluxos dinâmicos de comércio tornaram-se indispensáveis ao projeto econômico de crescimento brasileiro desde a década de 1990. A partir da nossa abertura econômica, um setor que ganhou destaque pela sua dinâmica exportadora foi o agronegócio. “A competição com o mercado internacional tem sido um dos determinantes do padrão de crescimento desse setor, estabelecendo a

necessidade de ganhos de produtividade e eficiência no processo produtivo” (MARANHÃO e VIEIRA FILHO, 2016, p. 7).

Os trabalhos de pesquisa e de uso intensivo de novas tecnologias também foram de grande importância para a consolidação de novas práticas na agricultura brasileira, contribuindo para o aumento da produtividade e a qualidade dos produtos. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA é uma das instituições que contribuiu de forma significativa para que isso ocorresse. A EMBRAPA trabalha sob a visão de uma agricultura baseada na ciência e tecnologia, onde seus esforços são focados para obter resultados úteis que contribuam para ampliar a competitividade do setor (SANTOS *et al.*, 2016, p. 68).

A participação dos produtos do agronegócio brasileiro no mercado internacional deve-se a combinação de vários fatores, tais como desenvolvimento de tecnologia voltada ao clima tropical, ampliação do investimento em novos conhecimentos, disponibilidade de recursos escassos no mundo, como as terras agricultáveis, e crescimento da produtividade de forma sustentável. O Brasil se tornou um dos líderes na economia agrícola mundial, ao lado da União Europeia e dos Estados Unidos, estimulado pelo rápido crescimento da demanda por alimentos, fibras e energia (MARTINELLI *et al.*, 2011).

O Brasil é o único país no cinturão tropical do planeta que foi capaz de conquistar a posição de potência agrícola. Isso porque o uso de tecnologias de manejo transformou nossos solos pobres em terra fértil. A tropicalização dos cultivos, com ciclos diferenciados, nos permitiu aproveitar terras em todas as condições climáticas. Graças a uma visão empreendedora, “os produtores souberam combinar esses conhecimentos e aproveitar as oportunidades de mercado. Eles conduziram a agricultura a patamares que tornaram as safras do Brasil essenciais para a segurança alimentar do país e do mundo” (LOPES, 2017, p. 151).

Para Lopes (2017, p. 151), nosso modelo de agricultura, sobretudo aquela baseada fortemente em ciência e conhecimento, colocou o Brasil em destaque como protagonista de uma verdadeira revolução na produção de alimentos nos trópicos. Ele ressalta que, apesar dos avanços, as demandas para alimentação e agricultura neste século indicam muitos desafios para o agronegócio brasileiro, dentre eles: a) a busca do aumento da eficiência no uso do solo e da água; b) a necessidade de contínua redução de impactos negativos ao meio ambiente; c) a crescente demanda por

alimentos seguros e nutritivos, e que levem a promoção da saúde e o bem-estar; d) o enfrentamento de novas pragas e patógenos; e) a expectativa de produção crescente e sustentável de excedentes para serem exportados, essenciais para a segurança alimentar mundial.

O aumento da renda *per capita* e da urbanização em países em desenvolvimento, aliado ao crescimento da classe média que adquiriu novos hábitos culturais e novas demandas econômicas, bem como o forte impacto da inovação tecnológica sobre o sistema produtivo, são mudanças relevantes na economia internacional nos últimos vinte anos. Essas transformações têm impactado a distribuição do poder econômico em distintas regiões do mundo e, conseqüentemente, alterado as relações internacionais e o comércio global. A competitividade dos produtos agropecuários depende da eficiência do processo produtivo, da logística, do aspecto da comercialização e também dos fatores macroeconômicos que influenciam as políticas de apoio ao setor, como o crédito rural, pesquisa e tecnologia (MARANHÃO e VIEIRA FILHO, 2017, p. 7).

1.1 A IMPORTÂNCIA DO AGRONEGÓCIO NA ECONOMIA BRASILEIRA

A modernização da agropecuária, o aumento da produtividade e a diversidade da cadeia agrícola, fizeram com que o agronegócio se tornasse um setor estratégico para a economia brasileira (ARAÚJO NETO e COSTA, 2005). O agronegócio é o setor da economia que possui maior contribuição para o superávit da balança comercial do país, revelando que além das conquistas de novos mercados, novos produtos estão ganhando espaço, como as exportações de frutas para o mercado asiático, por exemplo.

Tratar do agronegócio significa analisar, de forma direta ou indireta, uma vasta gama de assuntos importantes à agenda pública do país. Seu impacto positivo na economia brasileira é inquestionável, respondendo por mais de um quinto das operações comerciais no Brasil em 2018. O valor do PIB do agronegócio brasileiro em 2018 foi de R\$ 1,441 trilhão e sua participação em relação ao PIB total brasileiro (R\$ 6,827 trilhões), nesse ano, representou 21,1%. O PIB do agronegócio apresentou estabilidade em 2018 no Brasil, com leve baixa de 0,01% no fechamento do ano,

segundo pesquisas do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA (ESALQ/USP), em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (CEPEA, 2019). A magnitude de todos esses valores é impressionante, mas não é surpreendente e nem imerecida, uma vez que é consequência natural dos elevados investimentos que fazem do Brasil o terceiro exportador agrícola mundial.

A exclusão do agronegócio torna o total do saldo comercial brasileiro predominantemente deficitário. Isso significa que as importações dos demais setores da economia brasileira são muito superiores às exportações, resultando em um processo no qual o país depende, enormemente, das divisas geradas pela agropecuária para honrar os compromissos externos. Segundo Szmrecsányi (1990), a economia brasileira, desde a época colonial, sempre dependeu da agricultura como fonte de divisas. Mesmo na etapa de substituição de importações e estímulo à industrialização, a agricultura constituiu a principal fonte de divisas para garantir os pagamentos de débitos assumidos no exterior.

Quando se trata dos indicadores para se medir o desempenho deste setor no país, vale destacar que a agropecuária, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE é responsável pelo emprego de 17,4 milhões de pessoas, o que corresponde a 24% da população economicamente ativa (XAVIER, 2018, p. 9).

O agronegócio é um segmento muito promissor no Brasil, onde a produção agrícola sustenta recordes e desponta como principal alicerce da economia. É bastante significativa a representatividade do agronegócio brasileiro na balança comercial, em virtude de ser responsável por grande parte das exportações do país. Além disso, o progresso na agropecuária brasileira melhorou a vida da população, pois, “a parcela da renda que o trabalhador brasileiro necessita para adquirir a cesta básica é hoje menos da metade do que era em 1960” (VIEIRA FILHO e FISHLOW, 2017, p. 14).

O volume exportado pelo agronegócio brasileiro cresceu 230% entre 2000 e 2013, atingindo aproximadamente US\$ 100 bilhões no final de 2013, conforme dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA (ESALQ/USP). E, desde 2007, sempre foi o principal responsável pelo saldo positivo da balança comercial, fechando em 2013 em um montante de US\$ 83 bilhões. O crescimento dos saldos comerciais do agronegócio foi mais acentuado após o ano de 2004. O aumento

nos preços dos produtos do agronegócio e a elevação de sua demanda pela China, nesse período, foram fatores que contribuíram para o crescimento das exportações brasileiras. A China, os Estados Unidos da América e a Holanda têm sido, ao longo dos últimos anos, os principais destinos das exportações brasileiras do agronegócio (BARROS, ADAMI e ZANDONÁ, 2014; SANTOS et al., 2016).

Dentro dessa pauta de exportação do agronegócio brasileiro há a fruticultura, que atende a demanda de consumidores de mais ou menos 100 países do mundo. O número total de nações que importaram frutas frescas, secas, em conserva e preparados chegou a 95 em 2016, contra 103 no ano anterior, de acordo com o sistema Agrostat do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. A União Europeia continua se destacando como o principal destino das frutas brasileiras, tendo importado, em 2016, 623,516 mil toneladas e US\$ 572,956 milhões. As frutas mais embarcadas para a Europa em valor foram melão (US\$ 143,509 milhões), manga (US\$ 137,794 milhões), limão e lima (US\$ 81,919 milhões). O pacote também contemplou uva, mamão papaia e melancia, dentre outras frutas. Dos 10 principais países importadores de frutas do Brasil, a Holanda continua registrando a maior aquisição. Em 2016 foram embarcadas 250 mil toneladas de melão, que movimentaram US\$ 210 milhões. Esses números fazem do melão a segunda fruta mais exportada pelo Brasil em valor e a primeira em volume. Em torno de 80% das exportações dessa fruta são direcionadas à Comunidade Europeia, mais especificamente a Reino Unido, Holanda e Espanha (CARVALHO *et al.*, 2017).

A Holanda é o principal destino das exportações de frutas frescas do Nordeste brasileiro. Em 2015, Este País recebeu mais de 47,0% das exportações de uva, 42,0% do melão e quase 40,0% da manga. Sobretudo pelo fato do porto de Rotterdam ser o principal complexo de cargas da Europa, funcionando como um polo de distribuição de mercadorias, e sua área de abrangência contempla diversos países europeus, como a Bélgica, Luxemburgo, Leste da França, Alemanha, Suíça, Áustria e Norte da Itália. O Reino Unido também recebe um expressivo percentual das exportações de frutas do nordeste, sendo: uva (31,5%) e melão (28,7%). A Espanha é o terceiro destino mais importante para frutas frescas do Nordeste, tendo recebido 21,2% e 13,4% do volume exportado de melão e manga respectivamente, em 2015 (VIDAL e XIMENES, 2016, p. 23).

Em países que têm um setor agrícola competitivo como o Brasil, a expansão do comércio internacional de *commodities*, impulsionada pelo dinamismo do comércio entre países em desenvolvimento, tem tido um efeito positivo para o crescimento da economia e do desempenho da balança comercial. Segundo projeções da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, em 2024, espera-se que Estados Unidos, União Europeia e Brasil prossigam como os principais exportadores de produtos agrícolas do mundo. E ressaltam que “o bom desempenho das exportações agropecuárias brasileiras esteve relacionado não somente ao crescimento mundial, mas também aos ganhos de competitividade do setor” (MARANHÃO e VIEIRA FILHO, 2017, p. 7-8).

A década de 1990 foi marcada por um grau elevado de abertura econômica que significou um desenvolvimento menos intervencionista e mais de mercado. O período estimulou a integração entre os países por meio de acordos bilaterais e multilaterais (zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns). Ao longo da década de 2000, os preços internacionais das *commodities* aumentaram consideravelmente, principalmente entre 2004 e 2011, período conhecido como *boom* das *commodities* (BARROS, 2016).

O Brasil foi beneficiado pelo *boom* das *commodities*, o que facilitou a obtenção de resultados mais robustos e a maior projeção internacional, indicando que aquele momento marcaria a entrada do país como um novo ator na política global. Entretanto, a conjuntura internacional a partir da crise econômica de 2008 tornou-se mais hostil. Primeiro, aos países ricos e, num segundo momento, para as nações menos robustas. Com efeito, imaginava-se que essa dicotomia estava superada, sobretudo a partir do desempenho objetivo das economias de países como Brasil, cujo crescimento chamou a atenção de analistas, da mídia e mesmo de países centrais (CARDOSO e ROSSETTO, 2017, p. 74).

Após o enfraquecimento da demanda externa e o fim do ciclo de preços elevados das *commodities* em meados de 2008, políticas de incentivos às exportações brasileiras têm sido foco do governo federal. Em conjunto, essas medidas foram estabelecidas para reverter o déficit comercial, estimular o crescimento econômico e o nível de competitividade do País, bem como diversificar a composição

da pauta exportadora pelo aumento da participação dos produtos manufatureiros (PEROBELLI, BETARELLI JUNIOR, *et al.*, 2017, p. 344).

A partir dos anos 1990, surgiram novas exigências de qualidade e padrões produtivos no mercado internacional, através da exigência de certificações para exportação. A ocorrência de pragas ou de doenças assume importância com relação não somente às perdas diretas dos produtos nos locais onde são produzidos ou comercializados, mas também à possibilidade de levá-las para outros locais, onde poderão provocar perdas severas. Diante disso, é dado atualmente uma grande importância às pragas e doenças dos produtos agropecuários nas relações comerciais entre regiões e entre países, chegando a ponto de exclusão comercial de países onde elas ocorrem (ARAÚJO, 2009).

Daí as exigências por certificações de origem dos produtos, que atestam a qualidade destes, incluindo a rastreabilidade e a necessidade de organismos certificadores, como é o caso da GLOBALG.A.P., que certifica as boas práticas agrícolas; a Rainforest, voltada para as questões ambientais e a agricultura sustentável; e SMETA, que trata das práticas éticas empresariais, incluindo condições dos trabalhadores e questões ambientais.

Diferentemente de qualquer grande produtor de alimentos do mundo, o Brasil mantém 62% do seu território com cobertura vegetal natural, além de poder usar uma grande extensão de áreas agrícolas durante todo o ano. “Esse protagonismo e as oportunidades de geração e disseminação de tecnologias capazes de promover a expansão sustentável e sistêmica da produção agropecuária deverão dominar a agenda do agronegócio no futuro” (LOPES, 2017, p. 152).

O Semiárido apresenta excelente potencial para a produção de frutas tropicais, com destaque para os agropolos de fruticultura RN/CE, Vale do São Francisco (BA/PE) e Norte de Minas Gerais. O mercado global de frutas frescas cresceu significativamente nos últimos anos, principalmente em função de produtos advindos de regiões de clima tropical, com destaque para a América Latina e o Caribe como *players* no Sistema Agroalimentar Mundial – SAM, com produtos outrora considerados exóticos. O cenário externo permitiu ao Brasil fortalecer a sua inserção comercial no SAM. Os produtos de maior destaque produzidos pelo Brasil foram, principalmente, as frutas frescas, as quais são destinadas ao consumo *in natura* (FUNCKE *et al.*, 2009).

1.2 A REGIÃO SEMIÁRIDA BRASILEIRA

O Semiárido é uma área que se caracteriza pela pequena duração do regime de chuvas, que ocorrem de forma irregular, num período curto do ano. As camadas superiores do solo, em sua maior parte, são formadas por litossolos (embasamento cristalino e de pouca profundidade, apresentando baixa capacidade de retenção de água, com cobertura vegetal predominantemente de plantas xerófilas¹. A irregularidade das precipitações, quando associada ao baixo volume (estiagem), é a causa das conhecidas secas que ocorrem na região (ARY, 2013, p. 200).

Entre a década de 1970 e 2000, apenas 12 anos foram considerados “normais” em termos de precipitação pluviométrica, sendo os demais considerados mais ou menos secos, em todo o Semiárido ou em apenas parte dele. A irregularidade climática torna extremamente insegura a agricultura de sequeiro (dependente apenas das precipitações pluviométricas) e a pecuária extensiva, atividades tradicionais ainda praticadas de forma expressiva na região (ARY, 2013, p. 201-202).

O Semiárido brasileiro é composto por 1.262 municípios, dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. Os critérios para delimitação do Semiárido foram a precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; o índice de Aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50 e; o percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano. A competência para fixar critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido foi dada ao Conselho Deliberativo – CONDEL da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007 (IBGE, 2018).

Os critérios para delimitação do Semiárido foram aprovados pelas Resoluções do Conselho Deliberativo da SUDENE de nº 107, de 27 de julho de 2017 e de nº 115, de 23 de novembro 2017. A resolução de nº 107, de 27/07/2017, estabelece em seu Art. 2º os critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido Brasileiro, *in verbis*:

¹ As plantas xerófilas são aquelas adaptadas às condições de aridez, encontradas no Semiárido nordestino. Uma das principais características dessa vegetação é que grande parte das espécies perdem suas folhas durante a estação seca. É um recurso para diminuir a perda de água durante o período seco.

Art. 2º - Estabelecer os seguintes critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido:

I – Precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm;

II – Índice de Aridez de Thorntwaite igual ou inferior a 0,50;

III – Percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

§ 1º - São considerados aptos para inclusão no Semiárido os municípios da área de atuação da Sudene que alcancem pelo menos um dos critérios elencados nos incisos I, II e III em qualquer porção de seu território.

§ 2º Estão considerados aptos a compor o Semiárido todos os municípios que fazem parte do Anexo I da Portaria Interministerial n. 89, de 16 de março de 2005 (DOU de 17.03.2005, Seção 1, fls.21).

§ 3º Para aferição dos indicadores dos incisos I, II e III do caput são utilizados resultados de interpolações dos dados gerados por estações meteorológicas reconhecidas por órgãos meteorológicos federais.

§ 4º Somente são utilizadas séries de dados diárias disponíveis por período de 30 anos, consideradas décadas fechadas.

§ 5º A metodologia de cálculo dos indicadores dos incisos I, II e III do caput e os procedimentos para interpolação de dados são os registrados no Relatório Técnico do Grupo de Trabalho, disponível no sítio eletrônico www.sudene.gov.br. [...] (SUDENE, 2017a).

Já a Resolução de nº 115, de 23/11/2017, do Conselho Deliberativo da SUDENE, em seus arts. 1º e 2º, acrescenta mais 73 municípios ao Semiárido Brasileiro, à relação anexa à Resolução de nº 107, de 27/07/2017, como podemos ver:

Art. 1º - Aprovar a Proposição nº 113, de 22 de novembro de 2017, sancionada pela Diretoria Colegiada da SUDENE na 284ª reunião, realizada em 22 de novembro de 2017, que tratou da homologação das posições técnicas do GT Semiárido e da DPLAN/CGEP, que resultou no acréscimo de 73 municípios à relação originalmente aprovada pela Resolução CONDEL nº 107, de 27 de julho de 2017.

Art. 2º - Considerar como aptos à luz dos critérios para delimitação do Semiárido e conclusões contidas na Nota Técnica da SUDENE, 73 (setenta e três) municípios, que passaram a integrar essa sub-região, em adição ao relacionado pelo Anexo "A" da Resolução CONDEL nº 107/2017, conforme detalhamento tratado nos quadros 1 e 2 adiante. [...] (SUDENE, 2017b)

O Quadro 1, mostra o acréscimo de municípios ao Semiárido, por Estado, descrito na Resolução de nº 115, de 23/11/2017, bem como o número total de municípios que compõe o Semiárido e por Estado.

Quadro 1 – Acréscimo do quantitativo de municípios aptos a integrar o Semiárido

Estado	Qtde. de Municípios aprovados pela Resolução CONDEL nº 107/2017 (a)	Qtde. de Municípios acrescidos ao Anexo “A” da Resolução CONDEL nº 107/2017 após recursos interpostos (b)	Qtde. de Municípios acrescidos ao Anexo “A” da Resolução CONDEL nº 107/2017 segundo contiguidade (c)	TOTAL (a+b+c)
Maranhão	-	2	-	2
Piauí	164	21	-	185
Ceará	165	5	5	175
Rio G. do Norte	147	-	-	147
Paraíba	170	6	18	194
Pernambuco	122	1	-	123
Alagoas	38	-	-	38
Sergipe	29	-	-	29
Bahia	269	8	1	278
Minas Gerais	85	6	-	91
TOTAL	1.189	49	24	1.262

Fonte: Sudene. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/images/arquivos/conselhodeliberativo/resolucoes/resolucao115-23112017-delimitacaodosemiario.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

A Figura 2 apresenta a nova delimitação do Semiárido, já com as alterações promovidas pela resolução de nº 107, de 27/07/2017 e pela resolução de nº 115, de 23/11/2017, do Conselho Deliberativo da SUDENE.

Esta nova delimitação do Semiárido tem a finalidade de nortear as políticas públicas do governo federal, sobretudo as aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE. O FNE “é um instrumento de política pública federal operada pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB que objetiva contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste”, através da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os planos de desenvolvimento existentes nos diversos níveis governamentais, possibilitando a redução da pobreza e das desigualdades (ARY, 2013, p. 203).

O FNE tem como origem a Constituição Federal de 1988 (art. 159, inciso I, alínea “c”), sendo regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e visa contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste através de instituição financeira federal de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos e em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. Esse fundo destina-se a produtores e empresas, além

das cooperativas de produção, que desenvolvem atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços na área de atuação da SUDENE (SUDENE, 2017c).

Figura 2 – Delimitação do Semiárido



Fonte: Sudene. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/images/arquivos/semiario/arquivos/mapa-semiarido-1262municipios-Sudene.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

A Constituição Federal, em seu Art. 159, inciso I, alínea c, consigna a obrigatoriedade de aplicação no Semiárido do Nordeste, de 50% dos recursos destinados ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

[...]

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; [...] (BRASIL, 1988).

Para Ab'Sáber (2003), o Semiárido brasileiro, possivelmente, se trata da região que possui a estrutura agrária mais rígida da face da terra. Chove pouco neste local, onde as precipitações variam entre 500 e 800 mm, havendo bolsões significativos de 400 mm. Além disso, as precipitações são mal distribuídas ao longo do ano, sendo imprevisível a ocorrência de chuvas sucessivas em pequenos intervalos – o que dificulta bastante o desenvolvimento da maior parte das culturas agrícolas. “O que realmente caracteriza uma seca não é apenas o baixo volume de precipitações, mas a sua má distribuição ao longo do tempo” (ARY, 2013, p. 201).

Ab'Saber (1999) relata que o geógrafo francês Jean Dresch, quando esteve na década de 1970 visitando a região Semiárida, afirmou que, baseado nas diferentes regiões áridas que conhecia, podia afirmar que o Nordeste seco era a região semiárida mais povoada do mundo e que havia população distribuída ao longo de todo o território. Ademais, aquele espaço, em função de sua inegável rusticidade, apresentava os maiores problemas e dramas para o habitante dali e suas famílias. Ab'Sáber ainda fez o seguinte relato:

Nos sertões do Nordeste há povoamento ao longo de rios que nascem em maciços cristalinos ou bordos de escarpas sedimentares, mas sempre chegam ao mar, a despeito de terem seu fluxo d'água cortado por cinco a sete meses (rios intermitentes sazonários, extensivamente exorréicos). Existem sertanejos vivendo em diferentes posições nas vertentes e altos das colinas, gente habitando os sopés de maciços, serras úmidas e cimeiras de chapadas e setores de planaltos cristalinos (AB'SABER, 1999, p. 61).

De acordo com Ab'Sáber (2003), o Sertão (também denominado Polígono das Secas) se assemelha a semidesertos nublados, entretanto, logo após as primeiras chuvas, árvores e arbustos de folhas miúdas e múltiplos espinhos protetores entremeados por cactáceas reverdecem. Boa parte do território do Semiárido é também território da caatinga que, para Almeida-Cortez *et al.* (2007) é o único bioma exclusivamente brasileiro, o que significa que grande parte do seu patrimônio biológico não pode ser encontrada em nenhum outro lugar do planeta. A Caatinga, com suas plantas xerófitas caducifólias, é a única vegetação que oferece em uma mesma área, duas belas paisagens: verde intenso no inverno e branca no verão. Ary (2013, p. 202), explica a origem da palavra caatinga:

Este nome é originário do tupi: [cá (mata) + tinga (branca) = mata branca] e decorre da paisagem esbranquiçada apresentada pela vegetação durante o período anual de estiagem. Nesse período, a maioria das plantas perde as folhas (plantas xerófitas caducifólias) e os troncos tornam-se esbranquiçados e secos. Tal fenômeno de queda das folhas é uma bênção da mãe natureza, representando duas importantes funções: (a) proteger os solos com a cobertura das folhas secas contra a inclemência dos raios solares e (b) reduzir a evapotranspiração, economizando água.

A Caatinga ocupa uma área de aproximadamente 850.000 km², cerca de 10% do território nacional, englobando parte dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte do norte de Minas Gerais. É dos biomas brasileiros o mais fragilizado, em face do uso insustentável de seus solos e dos recursos naturais ao longo dos séculos de ocupação. É classificada como savana estépica, porém sua paisagem é bastante diversa, com regiões distintas, devido a diferenças em relação à pluviometria, fertilidade, tipos de solos e relevo. Assim, tem-se uma divisão entre o Agreste e o Sertão, sendo o primeiro uma faixa de transição entre o interior seco e a Mata Atlântica; já o segundo, apresenta vegetação mais rústica, com regiões que são usualmente conhecidas como Seridó, Curimataú, Caatinga e Carrasco (ARY, 2013, p. 202-203).

Castro (2018, p. 13-14) relata que o governo federal lançou, em 1970, o esboço de uma política de agricultura irrigada brasileira, com o Plano Plurianual de Irrigação – PPI, com isso, boa parte dos investimentos preconizados pelo PPI foram destinados para a região Nordeste. Nessa fase, foi criada e implementada a política de perímetros

irrigados públicos, que envolvia a construção de barragens, açudes e sistemas de irrigação, e visava promover a agricultura irrigada no Semiárido mediante a instalação de empresas no Vale do São Francisco, no Vale do Açu, na Chapada do Apodi e no Vale do Jaguaribe. O governo federal tinha como objetivo inserir o Semiárido nordestino na chamada “Revolução Verde” – a modernização da agricultura no Nordeste – ou seja, no processo de industrialização da agricultura, para aumentar a sua produtividade por meio do uso intensivo de tecnologias como técnicas de irrigação, adubação, defensivos químicos, tratores e máquinas agrícolas, variedade de sementes, aviação agrícola, entre outras (ALBANO e SÁ, 2008, p. 62).

Na tentativa de promover um modelo de agricultura de grande produtividade no Semiárido, sucessivos governos têm investido na infraestrutura hídrica para a criação de diversos distritos de irrigação na região nas últimas décadas. Contudo, apesar do elevado custo deste tipo de operação, essa política tem sido apresentada como uma resposta para a superação da escassez hídrica que limita o desenvolvimento da agricultura regional no Sertão nordestino. A justificativa dessa opção política ganha reforço ante o sucesso obtido por alguns polos de irrigação instalados na região, como os de fruticultura irrigada no Vale do São Francisco, entre os municípios de Petrolina e Juazeiro, nos estados de Pernambuco e Bahia (CASTRO, 2018, p. 7).

1.3 A FRUTICULTURA IRRIGADA NO SEMIÁRIDO

De acordo com Souza (2006, p. 2), dois cenários, hoje, caracterizam o Semiárido brasileiro. O primeiro, ligado a como as pessoas veem habitualmente por meio de reportagens: “a estiagem, o dissabor do sertanejo ao ver as suas plantações e criações morrendo por falta de “inverno”, a caatinga – mata branca, na língua indígena – com sua vegetação xerófito, arbustiva e seca na maior parte do ano”. No outro cenário, muitas vezes próximo a paisagem acima descrita, ou mesmo dentro dela, temos a substituição da vegetação nativa pelos grandes pomares com suas fruteiras irrigadas, produzindo para as mesas dos europeus e de outros continentes; empresários, trabalhadores assalariados; máquinas e implementos agrícolas, caminhonetes importadas e contêineres tomando o lugar das enxadas e dos animais de tração.

Foi a “seca periódica que deu celebridade ao Nordeste” e para tal, foi fundamental estabelecer um intenso jogo político que projetou a seca no Nordeste como sinônimo da necessidade emergencial da intervenção do Estado (FURTADO, 1964, p. 145).

Embora saibamos das limitações concernentes ao Semiárido e de suas características naturais, os produtores de frutas beneficiaram-se da proximidade dos rios e da infraestrutura de irrigação disponibilizada pelo Estado. A partir do acesso à água por meio da irrigação, todos os atributos considerados negativos, como a intensa insolação e até mesmo a falta de chuva, transformaram-se em aspectos positivos. “A garantia da água a qualquer época e a aplicação de modernas tecnologias de produção assegurou a exequibilidade da produção de culturas do agronegócio em condições naturais, anteriormente, consideradas adversas” (BEZERRA, 2012, p. 156).

Essa nova face do Nordeste é resultado da expansão do agronegócio – um dos segmentos mais dinâmicos e competitivos da economia brasileira – no Semiárido de estados como Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Ali, alguns produtos vêm experimentando um crescimento significativo nas exportações há décadas, como: manga, melão, uva, mamão, melancia, abacaxi, dentre outras frutas, e são exportadas para os países da União Europeia, da Ásia, do Mercosul, para os Estados Unidos e para o Canadá (SOUZA, 2006, p. 2). Este autor destaca a produção irrigada de melão, o carro-chefe do agronegócio norte-rio-grandense:

O estado é, hoje, o maior produtor brasileiro, colaborando diretamente para que o Brasil se mantenha como um dos maiores exportadores mundiais desse fruto. Tal aspecto tem contribuído para o desenvolvimento de pesquisas sobre o controle de pragas, técnicas de manejo do solo e água, armazenamento, melhoria da qualidade dos frutos, sustentabilidade socioeconômica da produção etc. (SOUZA, 2006, p. 2).

Dentre os fatores para o bom desempenho da fruticultura no Nordeste estão as condições de luminosidade, temperatura e umidade relativa do ar, uma vez que estas trazem uma vantagem para a produção de uma grande quantidade de culturas ao longo do ano. Em termos de valor de produção, destaca-se no Nordeste a fruticultura irrigada. “A viabilização da irrigação por meio da implantação de infraestrutura hídrica pelo Governo Federal possibilitou a criação e consolidação de polos de fruticultura no Semiárido de Pernambuco, Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte” (VIDAL e XIMENES,

2016, p. 18). Há também que se destacar o importante papel desempenhado pelos empresários desse setor: seja na perfuração de poços, como os da Chapada do Apodi, onde um poço chega a ter 1.000 metros de profundidade e custa em torno de R\$ 2,5 milhões; seja na construção de uma infraestrutura nas fazendas de produção e o emprego de alta tecnologia, tudo isso com elevados investimentos e um grau de risco considerável, em função das incertezas da própria atividade e do mercado.

De acordo com Bezerra (2012, p. 120), a agricultura irrigada é caracterizada pela adoção de técnicas de irrigação, pela aplicação de diversos métodos para suprir o solo e as plantas da quantidade de água necessária ao desenvolvimento destas. Assim, a agricultura irrigada representa uma intervenção direta do homem, responsável por desenvolver estratégias que envolvam desde os recursos mais tradicionais até os métodos mais modernos de irrigação, para que água chegue em regiões onde o regime pluviométrico é pouco favorável ou onde sua distribuição não é uniforme, seja no tempo ou espaço.

Somente a partir das técnicas de irrigação foi possível a disseminação de um importante polo frutícola em uma região caracterizada por apresentar um regime pluviométrico de chuvas desigual no tempo e no espaço. Assim, o avanço da fruticultura torna-se um evento expressivo na constituição de porções diferenciadas da tecnificação do campo. O apoio do Estado contribuiu de forma eficaz para a garantia das condições necessárias para a reprodução do agronegócio, por meio da construção de açudes, adequação de represas para a perenização de rios, implantação de perímetros irrigados, portos, rodovias, canais de transposição e abastecimento hídrico, redes de transmissão de energia elétrica, dentre outras ações (BEZERRA, 2012, p. 135).

Ao analisar as áreas que mais apresentaram crescimento da fruticultura para exportação, Bezerra (2012, p. 136) observou a seletividade espacial do capital do agronegócio da fruticultura justamente próximo a importantes rios do Nordeste, como o rio São Francisco, o rio Piranhas/Açu e o rio Jaguaribe, onde se encontra as principais microrregiões de destaque desta atividade.

O agropolo Petrolina/Juazeiro é o maior exemplo de desenvolvimento agrícola do Nordeste, possibilitado pela irrigação e pela modernização do padrão produtivo, transformando a economia do Semiárido brasileiro. A partir da implantação dos perímetros de irrigação públicos e privados no final dos anos 60, e dos investimentos

estatais em infraestrutura para captação e distribuição de água e geração de energia elétrica, a fruticultura irrigada torna-se a principal atividade econômica da região, gerando impactos diretos sobre a renda e o emprego. A produção agrícola é um bom exemplo das transformações de base técnico-econômica do agronegócio brasileiro no Semiárido, sobretudo, pela utilização de insumos químicos, máquinas, variedades geneticamente melhoradas, assim visto através dos elevados indicadores de produção e produtividade (LACERDA e LACERDA, 2004, p. 1-2).

De acordo com Lacerda e Lacerda (2004, p. 6), as ações de promoção de desenvolvimento tecnológico dirigido à fruticultura no agropolo Petrolina/Juazeiro costumam ser canalizadas através da VALEXPORT (Associação dos Produtores e Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco), que é uma instituição sem fins lucrativos que representa a classe produtora e exportadora a nível nacional e internacional, e atua juntamente com EMBRAPA, universidades, centros de pesquisa e consultores do país e do exterior, assim como as instituições públicas de financiamento, como o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Para esses autores:

O diferencial da VALEXPORT é que ela criou uma cultura entre os seus membros de trabalhar com metas, em câmaras setoriais específicas. Os produtores são estruturados em câmaras setoriais para as principais culturas: manga e uva etc. A metodologia de trabalho tem como ponto de partida a motivação dos produtores para que se reúnam e discutam os vários problemas que afetam uma cultura particular. Como resultado, são criadas demandas que serão, em seguida, discutidas em workshop com os técnicos, para que sejam definidas as linhas de pesquisa que deverão ser realizadas (LACERDA e LACERDA, 2004, p. 6).

Fora da bacia do São Francisco, o Ceará se destaca na produção de frutas, pois existem no Estado importantes perímetros públicos irrigados responsáveis por elevada parcela regional da produção de banana, melão, melancia, goiaba e maracujá. O Rio Grande do Norte é o maior polo produtor de melão do Nordeste e importante produtor de melancia. Nos perímetros irrigados, os produtores que obtêm maior sucesso são aqueles de maior porte e mais estruturados, pois possuem mais acesso a conhecimento técnico e de mercado. E na fruticultura de sequeiro predomina o pequeno produtor rural (VIDAL e XIMENES, 2016, p. 18 e 20). Entretanto, devido a última grande seca no nordeste brasileiro (2012/2018), o Ceará reduziu acentuadamente a produção de frutas em função da escassez de água no seu

principal reservatório (barragem do Castão, localizada no alto Jaguaribe), que serve à agricultura irrigada, e devido a falta d'água no manancial Calcário Jandaíra na chapada do Apodi, região limítrofe entre o Ceará e o Rio Grande do Norte, cujos poços estão na profundidade de 150 a 200 metros, o que representaria água de baixo custo para o produtor.

De acordo com Souza (2006, p. 3), a produção de frutas frescas no Semiárido para o mercado externo é uma das atividades mais dinâmicas do Rio Grande do Norte e que merece destaque dentro da expansão do agronegócio brasileiro. Ela é resultado da modernização da produção agrícola pela penetração do capitalismo no campo. Tal autor explica que as limitações impostas pelo meio ambiente vão sendo gradativamente superadas, passando-se a “fabricar” uma natureza adequada à produção de maiores divisas, e exemplifica utilizando-se uma frase de Graziano da Silva: “[...] se uma determinada região é seca, tome lá uma irrigação para resolver a falta de água [...]”.

A fruticultura é responsável por um forte incremento na tecnologia empregada no Semiárido potiguar. As modernas técnicas de irrigação importadas de Israel foram implantadas e adaptadas à realidade local, em culturas como a do melão, utiliza-se a irrigação por gotejamento associada à fertirrigação. Tecnologia essa empregada, inicialmente, apenas nos empreendimentos de grande porte, hoje, os produtores médios e pequenos passaram a utilizá-la diante da necessidade de aumentar a produtividade, reduzir custos e tornar seus produtos mais competitivos. A agricultura irrigada se desenvolveu na subzona de Mossoró-RN graças à captação de água via poços artesianos e teve início com a instalação da Mossoró Agroindustrial S.A. – MAISA, logo seguida pela Fazenda São João. Foi a partir da decisão de produzir frutas irrigadas, tomada por essas duas grandes empresas, que um grande número de grupos empresariais locais, regionais e nacionais começou a se fixar na região de Mossoró (SOUZA, 2006, p. 4 e 8).

Saindo do Rio Grande do Norte, descendo a Chapada do Apodi, encontra-se no Ceará, no Vale do Jaguaribe, o perímetro irrigado Tabuleiro de Russas, que abrange áreas dos municípios de Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova. Sua implantação foi fundamental para a ampliação da área de produção da fruticultura irrigada. O Tabuleiro de Russas está numa localização privilegiada, uma vez que o mesmo é beneficiado pela integração da infraestrutura da Barragem do Castanhão e

do Eixão das Águas, podendo inclusive receber água proveniente da transposição do rio São Francisco (BEZERRA, 2012, p. 336).

De acordo com o Anuário Brasileiro da Fruticultura 2017, a cadeia produtiva do melão tem uma estimativa de ampliação de cerca de 10% ao ano e o plantio nacional da fruta já é de 20 mil hectares, com uma produção de 500 mil toneladas/ano. O cultivo do melão concentra-se no Nordeste, em especial na Chapada do Apodi, que fica na divisa dos estados do RN com o CE, embora haja produção em PE e na BA. O RN é o maior produtor do Brasil com 250 mil toneladas, seguido pelo CE com 200 mil toneladas. De acordo com a entrevista, no referido Anuário, do presidente da Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frutas e Derivados – ABRAFRUTAS, Luiz Roberto Barcelos, que também é o diretor institucional da Agrícola Famosa (a maior empresa produtora de melão do mundo e a maior exportadora de frutas frescas do Brasil) e diretor presidente do Comitê Executivo de Fruticultura do Rio Grande do Norte – COEX, comemora-se a abertura de novos mercados para exportação, como Argentina, Chile, Japão e Vietnã, além da China que também deve se tornar realidade em breve. O dirigente aponta que outra vitória foi o registro de vários defensivos por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e afirma que: “Com esses registros, novos defensivos, mais modernos, com menos toxicidade e mais seletivos, poderão ser utilizados pelos produtores, garantindo maior produtividade, menor custo e uma fruta mais saudável” (CARVALHO *et al.*, 2017).

De acordo com Vidal e Ximenes (2016, p. 19), a fruticultura no Nordeste respondeu em 2014 por 25,6% do valor de produção agrícola da Região. Observou-se também um destaque para a cultura da banana, que é a principal fruta explorada na maioria dos Estados.

Na área de atuação do Banco do Nordeste em Minas Gerais a fruticultura irrigada se tornou o principal segmento agrícola, e parte dessa consolidação do setor na região deve-se a organização dos produtores. A bananeira é a principal fruteira cultivada nessa área e respondeu em 2014 por 58,0% do valor de produção da fruticultura do Norte de Minas, Vale do Jequitinhonha e Mucuri, onde os plantios de banana se concentram nos perímetros de irrigação Jaíba, Lagoa Grande e Gortuba. Naquela região, também são cultivados, por pequenos produtores, outras culturas

irrigadas menos exigentes em capital, como limão e mamão, que responderam em 2014 por 8,0% e 7,0%, respectivamente, da produção da fruticultura naquela área. Outra fruta, também importante ali, é a manga, que representou 9% da produção em 2014 (VIDAL e XIMENES, 2016, p. 21).

As grandes empresas produtoras de frutas fazem investimentos em pesquisas, a partir da adoção de técnicas avançadas no preparo do solo e no plantio, passando pelos tratamentos culturais e a pós colheita também, tendo em vista o alto padrão técnico e científico alcançado por este setor. Contam com fazendas dotadas de moderna infraestrutura para limpeza, seleção e empacotamento das frutas, os chamados *packing houses*, além de câmaras frias para o armazenamento das frutas produzidas enquanto serão distribuídas para a comercialização (BEZERRA, 2012, p. 157).

O Brasil possui grandes extensões territoriais e condições bem favoráveis para o desenvolvimento do agronegócio e, dentre vários outros recordes na produção agropecuária, é o terceiro maior produtor de frutas do mundo, com um total de 41,5 milhões de toneladas produzidas. Apesar deste título, o país exporta pouco mais de 3% de toda a sua produção. Mesmo sendo pouco, demonstra que essa cadeia produtiva do agronegócio tem alto potencial de crescimento. Por ser um setor complexo, há muitos fatores que influenciam o seu comportamento, dentre os quais, é desperdiçado no Brasil cerca de 30% das frutas que são produzidas e somente 24,1% dos brasileiros ingerem a quantidade mínima de frutas e hortaliças recomendada pela Organização Mundial da Saúde – OMS, que é de 400g diários (SEBRAE, 2016, p. 4).

Segundo Jesus Júnior, Sidonio e Moraes (2010), o Brasil, apesar de apresentar uma das maiores produções mundiais no segmento da fruticultura, possui uma participação no comércio internacional ainda pouco significativa.

Apenas um pequeno percentual das frutas produzidas no Brasil são enviadas ao exterior. As exportações nordestinas de frutas estão fortemente concentradas em culturas como melão, manga, uva, melancia, mamão e banana. Além disso, quase toda a exportação de frutas da Região é realizada pelo Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia e Pernambuco. Os estados da Bahia e Pernambuco concentram as exportações de manga e uva. O Ceará e Rio Grande do Norte respondem pelas exportações de melão, melancia, mamão e banana.

Das frutas com a melhor relação produção versus exportação, tais como o melão, a manga e a banana, o Nordeste concentra a maior número de área plantada e de quantidade produzida. A uva é a única cultura de forte participação nas exportações cuja produção não está concentrada, em sua grande maioria, na Região Nordeste, porque se trata de uma cultura que não é típica do Semiárido e de suas condições edafoclimáticas. Contudo, mediante pesquisas realizadas pela EMBRAPA Semiárido, foi possível se obter níveis satisfatórios de produtividade de uva no agropolo Petrolina/Juazeiro, apresentando, inclusive, duas safras anuais. No ano de 2010, somente a região do Vale do São Francisco foi responsável por surpreendentes 99% do total exportado de uvas de mesa no Brasil (BEZERRA, 2012, p. 134).

Para Castro (2018, p. 29-30), “a agricultura irrigada no Semiárido se expandiu consideravelmente nos últimos cinquenta anos, incentivada por uma série de políticas públicas formuladas com o objetivo explícito de desenvolvê-la”. Apesar dessa expansão, os resultados dos incentivos realizados pelo Estado e suas ações nas sucessivas políticas públicas de irrigação para o Semiárido são controversos, pois lograram êxito em expandir a área irrigada no Semiárido para algo próximo aos 200 mil hectares atuais e criaram as condições para a atração de empresas privadas para os polos de irrigação baseados no modelo agroexportador. Entretanto, não obtiveram êxito em difundir a moderna tecnologia agrícola para além do reduzido contingente de produtores localizados nesses polos.

O desenvolvimento agrícola para a produção de frutas no Semiárido foi possibilitado, sobretudo, pela disponibilidade de área, água para irrigação e clima favorável, caracterizado pela elevada insolação durante todo o ano, além de solos de boa aptidão para a irrigação, que ajudam a promover a qualidade da produção irrigada de frutas, que se adequa não só às exigências do mercado interno, mas, também, para as exigências dos consumidores da Europa e América do Norte, principais destinos das frutas exportadas da região.

A respeito das principais frutas para exportação *in natura*, ou seja, frutas frescas, o SEBRAE (2016, p. 4-5) traçou um breve perfil sobre elas, a saber: sobre o melão, o Rio Grande do Norte é o principal produtor e o Ceará é o maior exportador. É a fruta mais exportada do país em termos de volume. Holanda, Reino Unido e Espanha foram os países que mais importaram melão em 2015. A China é uma das nações interessadas na importação dessa fruta; a manga é a segunda fruta mais

exportada no país em termos de volume, e a primeira em termos de receita. Os principais produtores exportadores são Bahia e Pernambuco. Em 2015, Holanda, Estados Unidos e Reino Unido foram as regiões que mais importaram a manga brasileira; o país é o terceiro maior produtor de banana do mundo. Os principais produtores são Bahia, São Paulo e Santa Catarina. Em 2015, as maiores quantidades de banana brasileira foram exportadas para Uruguai, Argentina e Reino Unido; em relação ao mamão, o Rio Grande do Norte, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo são os estados com produção mais significativa de mamão. Holanda, Portugal e Espanha foram os três maiores destinos de exportação da fruta em 2015. Melhorias no potencial produtivo e logístico nos polos produtores têm contribuído para o crescimento dessa cultura; no caso da uva, o polo de Petrolina/Juazeiro é o principal exportador da fruta fresca. Os países que mais importaram a uva brasileira em 2015 foram Holanda, Reino Unido e Alemanha.

Muitos produtores enxergam na exportação uma excelente oportunidade de expansão dos negócios, tendo em vista, também, um ainda tímido crescimento do consumo interno de frutas. Algumas condições do cenário externo podem ser favoráveis para a cadeia da fruticultura, sobretudo voltada para a exportação: o dólar, por exemplo, estando em alta pode ser prejudicial para a aquisição de insumos importados, mas é um excelente estímulo às exportações pela valorização dos nossos produtos lá fora; as exigências fitossanitárias impostas por outros países podem ser atendidas, visto que as condições climáticas no Semiárido auxiliam a qualidade da produção de frutas. E, o governo deve facilitar a abertura de novos mercados ao firmar acordos de comércio, para estimular ainda mais o potencial de exportação de nossos produtos agropecuários (SEBRAE, 2016, p. 12).

A exportação é uma atividade complexa e é preciso estar bem estruturado para iniciá-la. A maioria das empresas exportadoras é de grande e médio porte. Ainda assim, é viável para micro e pequenos produtores exportarem, sobretudo por meio de cooperativas. A Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados – ABRAFRUTAS disponibiliza em seu *site*, mediante cadastro, documentos completos sobre as barreiras para exportação organizadas por país. Para quem deseja exportar para os EUA, por exemplo, o material mostra as tarifas aplicadas, os limites permitidos para uso de pesticidas e dados gerais de exportação.

A comercialização das frutas frescas para exportação é feita por meio de contratos pré-estabelecidos entre as empresas exportadoras e as principais redes de supermercado. Esses contratos são prospectados diretamente pelos representantes comerciais dessas redes junto às fazendas ou na participação em rodadas de negócio que acontecem em importantes feiras nacionais e internacionais, como a Fruit Logística, realizada anualmente em Berlim, na Alemanha. Essa feira reúne inúmeros grupos empresariais de todos os setores envolvidos na rede de produção de frutas e vegetais no mundo. São firmados vários contratos durante a realização dessa feira, onde as frutas são comercializadas mesmo antes da produção em si, por meios de contratos para a safra posterior. Esse tipo de acordo traz alguns riscos por parte dos produtores, já que eles podem sofrer, a título de exemplo, prejuízos causados por eventos naturais (BEZERRA, 2012).

Algumas empresas produtoras de frutas para exportação, localizadas na região de Mossoró-RN, finalizam seus contratos de produção em meados de abril para começar a produzir e entregar os produtos a partir de agosto. Nesse intervalo, a cotação do dólar pode alterar bastante, o que representa um grau de incerteza, que é bastante peculiar ao setor do agronegócio da fruticultura. Além de inúmeras variáveis que podem interferir na produção, e dificultar a execução dos contratos. A Agrícola Famosa, em específico, pelo fato de ser a maior empresa brasileira em seu segmento, exerce um forte impacto sobre a geração de trabalho e renda na região e emprega, atualmente, entre 9 e 10 mil funcionários.

Os riscos associados à incerteza quanto aos resultados do empreendimento destacam a agricultura como uma das mais complexas atividades da sociedade. Assim, vários riscos afligem os produtores rurais, como os fenômenos climáticos adversos, mercados complexos e mutáveis, riscos sanitários, crédito caro ou incerto, comercialização, logística, marco regulatório, mudanças rápidas nos padrões de consumo, dentre outros. Assim, “falhas na gestão de riscos podem levar a prejuízos na atividade agropecuária capazes de indiretamente afetar muitas dimensões da economia, como comércio, indústria e serviços, além da situação de exclusão nas regiões mais pobres” (LOPES, 2017, p. 153).

O estudo da rede de produção da fruticultura apresenta uma organização muito complexa. São inúmeras as variáveis que podem interferir no sucesso ou na ruína desse setor. Diante de cenários de instabilidade, quer seja este motivado por questões

climáticas, pelo mercado, pela cotação cambial, dentre outras, o produtor evita ampliar seus investimentos por considerar um risco alto, já peculiar ao setor da fruticultura irrigada.

Valdes *et al.* (2004, p. 72) identificaram que um dos principais efeitos da agricultura irrigada na produção de frutas e hortaliças na região Semiárida relaciona-se à geração de empregos, a um custo relativamente baixo. Os autores constaram que o aumento da renda da mão de obra empregada contribuiu para a redução da pobreza na região, tanto pelos investimentos feitos pelo setor público quanto pelo setor privado.

A fruticultura se destaca como importante geradora de empregos formais no setor rural nordestino. Beneficiada pela boa oferta de mão de obra, condições ambientais e financiamento constitucional pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, o segmento de frutas teve crescimento médio anual de 4,11% a.a. na quantidade de empregos formais diretos no período de 2010 a 2015, apesar da seca na região (VIDAL e XIMENES, 2016, p. 23-24). Estes autores afirmam, ainda, que por meio do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNDECI, o Banco do Nordeste conseguiu financiar centenas de projetos de pesquisas básicas e tecnológicas, de inovação e transferência, tornando menos tênue a adoção de tecnologias do setor produtivo, especialmente no Semiárido.

Verificando-se o aumento das exportações e do consumo de frutas na Europa e Estados Unidos, principalmente, para a escala local e regional, nas microrregiões do Baixo Jaguaribe, Mossoró, Vale do Açu, Petrolina e Juazeiro, no Semiárido, Bezerra (2012, p. 345) identificou a criação de um mercado de trabalho formal no setor da agropecuária, a partir da consolidação da agricultura irrigada e da especialização produtiva de determinadas culturas com forte inserção no mercado internacional.

De acordo com Lacerda e Lacerda (2004, p. 7), no agropolo Petrolina/Juazeiro estão instalados centros de pesquisas voltados para o estudo e ampliação das etapas necessárias às culturas ali produzidas, desde a sua produção até o processo de comercialização. Na produção e difusão de novas tecnologias, existe na região escolas técnicas e de nível superior, como a Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF; a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF; instituições de assistência técnica e o Instituto de Pesquisas Agronômicas de Pernambuco – IPA; além da EMBRAPA Semiárido.

Ainda referente ao apoio ao setor da fruticultura, tem-se o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, unidade de Petrolina, apoia os produtores de frutas no Vale do São Francisco, com serviços que vão desde a oferta de consultoria para a produção até mesmo o subsídio para o pagamento dos custos com certificações de qualidade, como a GLOBALG.A.P. O SEBRAE também articula os pequenos e médios produtores para que eles possam comercializar sua produção, por meio da rodada de negócios, reunindo produtores e compradores nacionais e internacionais, durante a Feira Nacional de Agricultura Irrigada, organizada em parceria com aquela unidade anualmente (BEZERRA, 2012, p. 171).

Semelhantemente, tem-se a atuação do SEBRAE Mossoró, que apoia os fruticultores da agricultura irrigada no Rio Grande do Norte, inclusive participa da organização, em parceria com o COEX, da EXPOFRUIT em Mossoró, que é uma das maiores feiras da fruticultura no Brasil, onde são realizadas várias rodadas de negócios com compradores nacionais e internacionais. Uma outra ação interessante que contou com o apoio do SEBRAE foi a certificação do melão Mossoró, com o Selo de Indicação de Procedência, concedido pelo Instituto Nacional de Produção Industrial – INPI. Este selo é uma indicação geográfica, que se refere ao local que ficou conhecido por um determinado produto ali obtido.

Também, com o apoio do SEBRAE, a Cooperativa de Desenvolvimento Agroindustrial Potiguar – COODAP, localizada na comunidade de Pau Branco, Mossoró-RN, recebeu o selo Comércio Justo (*Fairtrade*), da *Flo-Cert* (Certificação para o Desenvolvimento), da Alemanha, para a produção de melão, e exportará essa fruta com a garantia de que ela foi produzida respeitando os preceitos das boas práticas – um cultivo ambientalmente responsável, sem exploração de mão de obra infantil ou escrava e que garante a justa remuneração de todos os envolvidos, entre outros itens. O selo do Comércio Justo garante, além de tudo, um adicional na renda dos produtores, porque o produto é mais valorizado.

Ainda, no campo da produção e difusão de novas tecnologias e do conhecimento científico voltados para o agronegócio da fruticultura, tem-se a Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFRSA, localizada em Mossoró, que possui há quarenta anos um curso de agronomia bastante consolidado na região, formando mão de obra qualificada para atuar nesse setor, além de programas de pós-graduação na área de ciências agrárias.

As produções agropecuárias estão cada vez mais determinadas por exigências que envolvem aspectos que vão “muito além da porteira”, ou seja, todos os elos da cadeia estão mais submetidos às recomendações e percepções do varejo. De acordo com Ramos (2007, p. 43):

[...] isso vem decorrendo das novas dimensões do consumo de bens pelo ser humano, tais como o respeito às exigências sociais e ambientais, ampliando a diversificação e a diferenciação, aprofundando as segmentações dos mercados e criando outras oportunidades de negócios.

As mudanças no comércio internacional de produtos agropecuários e no padrão alimentar, decorrem da busca pelos consumidores por alimentos mais saudáveis e o crescimento recente da demanda desses alimentos por parte de diversos países, principalmente os desenvolvidos. Também, “o consumo de frutas, legumes e verduras tem sido associado à diminuição do risco de mortalidade e redução da ocorrência de doenças crônicas, como as cardiovasculares, derrames e alguns tipos de câncer” (NEUTZLING *et al.*, 2009, p. 2365).

O consumo de frutas aumentou de forma vertiginosa em função das mudanças nos hábitos alimentares pela população mundial. No Brasil, nunca se comercializou tantas frutas em feiras, supermercados e hipermercados como nos últimos anos. O aumento da renda, as novas formas de consumo e o rápido crescimento do processo de urbanização influenciam a formação de um mercado de frutas bastante competitivo. Nesse sentido, produção de frutas para o consumo *in natura* vem apresentando um crescimento expressivo nos últimos anos (BEZERRA, 2012, p. 132).

Os consumidores, principalmente no mercado externo, estão a cada dia mais atentos ao modo de produção dos alimentos. Diante desse cenário, as certificações de boas práticas agrícolas, produção orgânica, *Fairtrade*, sustentabilidade, entre outras, estão cada vez mais valorizadas no mercado e melhorando a qualidade de vida do produtor. Os consumidores estão optando cada vez mais por consumir frutas *in natura* em vez de sucos ou outras formas de processamento (SEBRAE, 2016, p. 6)

2 REGULAÇÃO E DIREITO REGULATÓRIO

A regulação é uma força de coerência sistêmica – de resgate da ordem – quando as contradições internas em determinado sistema social revelam uma disfuncionalidade. Assim, a definição da regulação como um resultado da disfuncionalidade de um sistema explica o fenômeno de auto-proclamação do caráter regulador de órgãos e entes estatais e paraestatais. Hoje, fala-se em regulação para cada vez mais temas antes alheios à terminologia regulatória, tais como pesticidas agrícolas, pesquisas com embriões, ordenamento territorial, exploração petrolífera, dentre outros tópicos que se apropriam da linguagem regulatória para o exercício de uma função que se justifica no paradigma do Estado Regulador (ARANHA, 2018).

A regulação, em sua acepção mais fundamental, “significa um processo de realimentação contínua da decisão pelos efeitos dessa decisão, reconfigurando a atitude do regulador em uma cadeia infinita caracterizada pelo planejamento e gerenciamento conjuntural da realidade” (ARANHA, 2018, n.p.). Para esse autor, há diversos elementos conceituais da regulação que especificam essa noção fundamental: manifestação da atuação reguladora como uma atuação de poder político; consciência de que se regula algo que tem suas próprias leis, onde a regulação potencializa as forças da iniciativa privada em um ambiente parcialmente preexistente e parcialmente criado pela atividade reguladora; e, por fim, a regulação tem como finalidade o alcance de um equilíbrio dinâmico das interações dos atores setoriais em conformidade com um objetivo de interesse geral (ARANHA, 2018). Para Lopes (2018, p. 184):

Outra característica da regulação, no Ocidente, é que ela se dá a partir de Estados democráticos e submetidos ao império do direito, sendo parte da política e da conformação jurídica da relação do Estado com a sociedade. Uma questão nevrálgica na regulação é a da adequada alocação da soberania econômica em sociedades organizadas a partir de princípios de mercado, com forte concentração empresarial e inspiradas por políticas provenientes do princípio democrático. É difundida a ideia de que regulação ocorre impulsionada por objetivos de interesse público, considerando-se que a sua orientação para atender interesses privados é um desvio.

De acordo com o ensinamento de Lopes (2018, p. 161), a regulação é uma tecnologia de intervenção do Estado na economia, que foi desenvolvida nos Estados Unidos, onde as decisões econômicas ocorrem predominantemente no âmbito de

mercado, carecendo a atuação da autoridade na economia de uma configuração técnica especial. Ele afirma que a regulação se refere a estruturas de um sistema econômico regido pelo mercado e a um sistema-político burocrático, situados em uma sociedade complexa. E, que o direito se apresenta como um sistema regulador, devendo manter não apenas a sua identidade, mas a dos outros sistemas sociais, para possibilitar a integração sistêmica da sociedade. Afirma, ainda, este autor, que:

O objetivo dessa tecnologia é a produção de uma utilidade pública essencial, em regime de mercado. Surgem aí tarefas contraditórias, já que se atribui à autoridade reguladora a correção de deficiências do mercado com a efetivação de redistribuições compensatórias por meio do dispensamento das utilidades de interesse público, num contexto em que também devem ser garantidas os contratos e propriedade, especialmente dos produtores de bens e serviços como agentes privados regulados. [...] Embora não constituam direitos sociais diretamente entregues pelo Estado, essas utilidades públicas constituem prestações materiais cujo objetivo é maximizar o bem-estar de cidadãos, sob as vestes de consumidores de mercados regulados. A atividade do Estado Regulador tem sua adequação aferida a partir de critérios de eficiência e êxito na entrega dos produtos regulados. (LOPES, 2018, p. 162-163).

A regulação se organiza em torno de utilidades (serviços públicos ou bens de interesse público) a serem ofertados à população e produzidos pelo mercado. Nesse sentido, boa parte das democracias ocidentais têm constituído agências ou autoridades independentes para o controle da oferta dessas prestações, a exemplo dos Estados Unidos, da França, da Itália, da Alemanha, de Portugal e outros (JUSTEN FILHO, 2006, p. 310).

Importante frisar a observação de Lopes (2018, p. 185) a respeito de um objeto importante da regulação, que é a qualidade dos produtos e serviços, mediante a fixação de padrões de confiabilidade, onde, a fixação de critérios nesse âmbito exige a avaliação de uma gama de variáveis. Neste sentido, pode-se citar a importância da regulação no agronegócio, no que diz respeito a confiabilidade dos produtos destinados à exportação, como a garantia de práticas sustentáveis no processo produtivo, qualidade fitossanitária dos produtos, em especial da fruticultura (objeto de nosso estudo), certificação do produto de origem, rastreabilidade etc.

O fundamento da regulação e do direito regulatório encontra-se na necessidade de proteção de um determinado objeto errático. A competição tem sido identificada como tal objeto, e opera um efeito decisivo no modelo regulatório atual. Todavia, não

se apresenta como seu fundamento central, uma vez que o cerne da regulação reside em outra seara qualificadora do mercado: o direito à igualdade (ARANHA, 2018). O autor acrescenta que:

O mercado existe como instituição protegida nos dias de hoje desde que referido por elementos constitutivos básicos, dentre eles, a concepção de se afigurar como espaço regrado de atores econômicos em igualdade de condições. O mercado é um bem jurídico a ser protegido porque decorre do direito à igualdade, mas o inverso – o de se proteger a igualdade em virtude do mercado – não é verdadeiro. O original dessa relação repousa no lado do direito à igualdade enquanto declaração constitucional inaugural da vida política em um Estado de Direito. Nessa relação, o mercado é um produto derivado do direito (ARANHA, 2018, n.p.).

As crises econômicas, a inovação, os desafios ambientais e a busca por novas fontes de crescimento enaltecem a importância dos marcos regulatórios para o bom funcionamento dos mercados e das sociedades, bem como das políticas regulatórias e das instituições para lidar com a interconectividade de setores e economias. As normas regulatórias, quando bem elaboradas e executadas, podem e devem gerar benefícios sociais e econômicos superiores aos custos referentes a sua própria elaboração. Neste sentido, “a política regulatória, como uma estrutura de política de governo sobre como as regulações são feitas, avaliadas e revistas precisa ser implementada em todos os níveis governamentais” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, 2012, p. 4).

Os governos podem sofrer pressões internas e externas para mais ou menos intervenção regulatória, conforme variem os interesses dos agentes intervenientes em cada contexto considerado. A regulação e a maneira como se configura o sistema regulatório “são fenômenos complexos e influenciados por fatores políticos, econômicos e sociais de cada país” (SCHOLZE, 2016, p. 36). “A regulação é uma forma de intervenção do Estado na economia. É um modo de fazer com que decisões de iniciativa privada, tomadas no âmbito de mercado, passem pelo influxo do interesse público” (LOPES, 2018, p. 170).

De acordo com Sales (2018, p. 44-45), ao se conceber a regulação como uma categoria de processo, obtém-se a aproximação entre as teorias regulatórias e os contextos reais em que se inserem, vez que os processos regulatórios estão presentes em todo lugar. Acrescenta esse autor que, ao se fazer o *link* entre os *outcomes* da regulação e o estudo dos processos regulatórios, os pensamentos de

muitos autores podem ser utilizados para se chegar a teorias mais abrangentes e mais coerentes, com foco nos atores e na forma como atuam influenciando tais processos.

Dentre os diversos elementos conceituais da regulação, é importante destacar a sua finalidade, que deve ser a obtenção de equilíbrio dinâmico dos processos interativos, os quais envolvem os diversos atores operantes no sistema ou setor a ser regulado. O foco deve ser sempre o interesse geral ou público, em vez de simplesmente buscar a potencialização de determinado mercado em detrimento dos direitos políticos e sociais atuantes em um contexto específico (ARANHA, 2018).

Lopes (2011, p. 105), ao discorrer sobre a teoria econômica da regulação, enfatiza que a atividade regulatória vai além da intervenção e do controle na produção de bens, pois ela é um bem colocado à disposição de vários grupos. E assevera que:

A instrumentalização presente na regulação por imperativos sistêmicos da economia não está apenas na preocupação com a eficiência na produção e na distribuição de utilidades, mas também no apossamento da própria atividade de produção normativa como modo de atingir bem-estar para determinados grupos. O cenário da regulação não implica somente disputa por bens materiais, abrangendo de igual modo o enfrentamento com vistas à obtenção de poder coercitivo contido em normatizações estatais (LOPES, 2011, p. 105).

Feintuck (2010) adverte que aqueles que buscam o lucro ilimitado, a democracia e as liberdades inerentes a ela são inconvenientes. Isso reforça a tarefa dos institutos regulatórios em proteger os elementos da democracia e alargar os valores constitucionais inerentes ao ordenamento jurídico com fins de promover um discurso cívico racional.

Para Sales (2018, p. 61), o Poder Judiciário participa de forma eventual na arena regulatória, e apenas quando é provocado por partes insatisfeitas com decisões oriundas dos órgãos de regulação. Segundo esse autor o Judiciário pode atuar, por exemplo, para impedir o desrespeito ao princípio da supremacia do interesse público, evitando resultados indesejáveis para os setores regulados e para a sociedade. Ele pode tanto prevenir quanto reprimir a captura dos órgãos regulatórios por parte de grupos de interesses específicos. E afirma ainda que:

Embora eventual, a atuação judiciária é importante para o controle da constitucionalidade e da legalidade das normas e decisões concretas tomadas no âmbito da regulação, impondo atenção aos órgãos de regulação quanto aos requisitos legais de sua própria atividade, sob pena de verem suas ações invalidadas (SALES, 2018, p. 61).

Uma das mais conhecidas teorias da regulação é a teoria econômica da *public choice*, que traz uma concepção pessimista acerca da regulação. De acordo com a mesma, os cidadãos têm pouco interesse e participação individual porque lhes faltam organização e recursos, enquanto os grupos de pressão são organizados e têm tempo e recursos para agir em defesa de seus próprios interesses. Essa teoria adverte sobre resultados contrários aos interesses da sociedade em favor de resultados favoráveis a grupos de interesse econômico que, por meio de sua influência, capturariam ou cooptariam os agentes responsáveis pelos processos regulatórios. Os defensores da *public choice* levantam a hipótese de que a melhor solução para evitar a captura das agências reguladoras e as consequentes falhas regulatórias seria abandonar a atividade regulatória estatal e deixar que o livre mercado se autorregule por meio de seus próprios mecanismos de equalização, mesmo reconhecendo esses mecanismos como imperfeitos (CROLEY, 2008). Entretanto, este autor ressalta que deve se considerar o fenômeno regulatório como uma realidade que pode promover o interesse público e o bem-estar social.

Para Lopes (2018, p. 191-192), as estratégias consensuais envolvem autorregulação e outras formas de colaboração entre autoridades reguladoras e agentes regulados, e que a sua força advém de consensos voluntários formados dentro das comunidades envolvidas. Para este autor, a autorregulação é uma das formas mais comuns de estratégia consensual, e a sua institucionalização se dá, em geral, por meio de associações representativas que estabelecem padrões comuns de condutas em atividades especializadas. O autor cita como modelos de autorregulação no Brasil os conselhos profissionais, que inclusive possuem poder de polícia. E afirma que:

A autorregulação pode apresentar como vantagens: elevado grau de comprometimento dos regulados com suas próprias regras; adequação da edição de normas, pela disponibilidade de informação técnica e proximidade dos regulados; efetividade na detecção de violações pelo envolvimento dos afetados; melhor compreensão das regras; rápida resposta para ajuste de regras. A crítica mais forte à autorregulação é a sua raiz corporativista, que pode resultar em falta de transparência e defesas de interesses privados (LOPES, 2018, p. 192).

2.1 ESTADO REGULADOR

Para Santos e Fortes (2017, p. 139), o Estado precisa de um direito econômico e concorrencial atuante na economia e de políticas públicas de incentivo e de regulação efetiva, voltadas para o desenvolvimento do país, cuja atuação daquele deve ser discutida entre a sociedade, autoridades públicas e empresários, para que exija-se uma livre concorrência justa e se incentive o desenvolvimento econômico, a fim de que as empresas nacionais sejam capazes de se destacarem e competirem com as multinacionais do mundo inteiro. Segundo os mesmos autores, “a relação da regulação e intervenção do Estado no desenvolvimento econômico tem sido um desafio no Brasil, mas consolidou-se no país e deveria caber aos governos e governantes a reunião de esforços para formular políticas setoriais”, utilizando-se dos instrumentos de que dispõe o Estado para atuar sobre o domínio econômico (SANTOS e FORTES, 2017, p. 142).

Da perspectiva da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (2012, p. 22), “a regulação é um dos três principais instrumentos de poder formal do Estado (juntamente com tributação e gastos)”, e que o objetivo da política regulatória é assegurar que o arcabouço regulatório funcione de forma efetiva, de modo que as regulações e os marcos regulatórios estejam de acordo com o interesse público. Assim, a política regulatória, quando realizada de forma efetiva e de acordo com o interesse público, complementa a formulação e a implementação de todas as outras políticas (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, 2012, p. 22).

No entendimento de Aranha (2018), a regulação pode ter como sede os órgãos estatais, no papel de sistema contínuo de normatização, acompanhamento, retroalimentação e reajuste automático de governança. Mas, pode estar representada em mecanismos em que o Estado audita os controles internos das empresas (a meta-regulação) ou em mecanismos internos das próprias empresas (a autorregulação). Esta última pode estar presente também no livre mercado, supondo-se que este tenha a capacidade de se autorregular por meio de suas regras basicamente econômicas. Nesse sentido, o Estado permanece no centro do contexto regulatório, em virtude de sua amplitude de poderes que poucas outras instituições têm (GRABOSKY, 2017).

É importante que, para uma primeira abordagem do significado de regulação, se faça um exercício comparativo o qual divisa o aspecto regulador de outras opções de atuação estatal. Assim, tem-se de um lado o Estado provedor de bem-estar, interventor direto e executor, que exerce o papel empreendedor ou prestador de serviços do Estado. Atribui-se a esse modelo estatal os termos Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) ou Estado Desenvolvimentista. Do outro lado, há a centralidade do mercado como mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência. Ao mercado é dado o papel de coordenador das atividades econômicas e ao Estado, o papel de garantidor unicamente da propriedade e dos contratos essenciais ao bom funcionamento do mercado, excluídas funções de intervenção no plano econômico e social. É o chamado Estado mínimo ou abstencionista. Ao Estado caberia somente a mínima atuação garantidora da propriedade e do livre mercado, deixando de fora a sua atuação interventora no plano social e econômico (ARANHA, 2018).

Num paradigma que suceda o Estado de Bem-estar Social, tem-se o desafio de frear a intromissão de uma política interventora que desfigure a autonomia do sistema econômico. “É dizer, o direito, numa feição funcional, tem como desafio evitar a politização da economia, sem, no entanto, cair no exagero oposto, em que incorreu o Estado Liberal, de economicizar a sociedade e conseqüentemente a política” (LOPES, 2018, p. 112).

Nesse sentido, o Estado regulador não é um Estado intervencionista, nem mesmo abstencionista, mas um Estado que, embora não promova a intervenção direta no desenvolvimento econômico e social (Estado do Bem-Estar Social), nem faça a opção pela entrega dessa função a um terceiro mediante desregulação do mercado (Estado mínimo), atua como regulador e facilitador desse desenvolvimento. Portanto, o Estado regulador é definido pelo caráter dirigente e gerencial para conformação das atividades essenciais, objetivando a promoção dos direitos fundamentais delas dependentes (ARANHA, 2018). Esse autor afirma, ainda, que:

Como diferencial dos dois modelos ideais de Estado liberal e de Estado social, encontra-se o chamado Estado regulador, que se define pela proeminência não da interferência direta para promoção do desenvolvimento econômico social, nem mesmo da não-intervenção para dinamização do mercado, mas pelo papel de coordenação, de gerenciamento, de controle, de intervenção indireta, ou sinteticamente, de regulação estatal, entendendo-se esta última como resultado da compreensão do Estado e do mercado não mais como entes estanques ou antípodas, mas como fenômenos interdependentes e

essenciais à consolidação dos direitos fundamentais (ARANHA, 2018, n.p.).

O Estado regulador é um modelo estatal assentado na atuação concertada de intervenção estatal frente aos reflexos verificados no setor regulado. O mercado e tal intervenção são colocados para o Estado regulador como variáveis, cujo comportamento interfere nos rumos tomados por uma Administração pública gerencial em prol da consecução dos direitos fundamentais. “No Estado regulador, há a substituição da parcela de desenvolvimento econômico e social antes absorvida na estrutura burocrática estatal do Estado Social por um controle indireto regulatório sobre os mercados” (ARANHA, 2018, n.p.).

O pressuposto do Estado Regulador, na concepção de Aranha (2018), é a compreensão da intervenção estatal como garantia de preservação das prestações materiais essenciais à fruição dos direitos fundamentais, sejam elas prestações de serviços públicos ou privados, sobre as quais se aplica a regulação, e outros tipos de atividades, tais como o exercício do poder de polícia, atividades de fomento e prestações positivas de índole concreta e normativa. O conteúdo normativo encontra-se remetido a decisões de normatização secundária, significando que o adensamento do conteúdo dos direitos fundamentais depende de decisões estatais influentes sobre os setores essenciais ao desenvolvimento socioeconômico do país e o fenômeno da regulação ocupa posição privilegiada em tal espaço decisório. Lopes (2018, p. 116) afirma que:

No âmbito do Estado Regulador, os atores individuais pagam o preço de perda de sua autonomia com uma inclusão sistêmica, submetidos ao exercício de funções de controle e regulação, com a submissão a uma rede de dependência funcional. A cidadania é gerida como se os indivíduos fossem meros sujeitos de interesse, maximizadores de seu bem-estar.

O Estado deve buscar, em todos os seus níveis de atuação, a qualidade regulatória, adotando políticas regulatórias com objetivos claros e estruturas para a sua implementação, para assegurar que os benefícios econômicos, sociais e ambientais justifiquem os custos e sejam maximizados e distribuídos. O mesmo deve, ainda, respeitar os princípios da transparência e da participação no processo regulatório, com o objetivo de garantir o interesse público e a equalização das necessidades de todos os interessados e afetados pelos *outcomes* regulatórios

(ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, 2012, p. 4).

Na concepção de Estado regulador, mercado e o Estado não são antagônicos, pelo contrário, o mercado é visto como meio dirigido à consecução do interesse público, através da concretização dos direitos fundamentais. O Estado e o mercado necessitam existir simultaneamente e precisam agir com o dinamismo característico da atividade reguladora. Assim, não mais se considera o mercado como ente autônomo e afeito tão somente às questões econômicas ligadas, isoladamente, ao lucro, mas como parte integrante da equação regulatória (ARANHA, 2018).

O Estado Regulador passa a dar maior importância à qualidade do processo decisório em busca da efetividade do desempenho regulatório e de melhores resultados, por meio de uma maior interface entre governo, mercado e sociedade civil, nos assuntos afetos à economia ao interesse social. Essa agenda tem se materializado por meio de tratamentos regulatórios mais flexíveis e menos onerosos em oposição à regulação de natureza estritamente estatal. Isso se traduz na disseminação e incorporação de práticas e mecanismos institucionalizados de transparência e de participação social no processo regulatório, bem como na elaboração de estratégias de controle e responsabilização política dos reguladores, como consultas e audiências públicas, instrumentos de negociação e busca por soluções arbitradas e consensuais de arranjos e adoção de mecanismos de autorregulação, além da instituição de órgãos de supervisão regulatória (SCHOLZE, 2016, p. 35-36).

Lopes (2011, p. 82) ao tratar dos limites do texto constitucional para a regulação, adverte:

Não só a legalidade põe perplexidades para o espraiamento da regulação no Executivo. O art. 84, IV, da Constituição Federal parece conferir ao Presidente da República competência privativa para a expedição de decretos e regulamentos para fiel execução de lei. Como então outras entidades incrustadas no Poder Executivo poderiam exercer atividade semelhante? Não se pode esquecer do art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que revogou expressamente os dispositivos legais que atribuíam a órgãos do Executivo poderes normativos. Tudo isso levanta sérias objeções sobre a competência normativa de agências ou outras entidades do Poder Executivo e torna movediço o tema (LOPES, 2011, p. 82).

Aranha (2018) demonstra preocupação semelhante ao fazer o seguinte questionamento:

A discussão sobre a plausibilidade jurídica da regulação como ela se apresenta hoje no ordenamento jurídico brasileiro não se esgota na discussão da plausibilidade jurídica da produção normativa do executivo. Há uma questão subsequente: como aceitar a presença de entes administrativos ditos independentes para o desempenho desta função normativa natural ao Executivo se a Constituição Federal de 1988 atribuiu competência exclusiva ao Chefe do Executivo para expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei (art. 84, IV e parágrafo único) e para a direção superior da Administração Pública (art. 84, II)? (ARANHA, 2018, n.p.).

O poder regulamentar do Chefe do Executivo permite ao mesmo elaborar decretos regulamentares de leis, que possuem conteúdo mais amplo e genérico. No entanto, há pormenores que precisam ser melhor detalhados, uma vez que nem as leis e os seus decretos regulamentares conseguem prever todas as situações concretas do cotidiano administrativo. Diante dessa necessidade, utiliza-se o poder normativo ordenado a outras autoridades, para expedir outros atos normativos, a fim de pormenorizar a generalidade e abstração dos decretos. Recorre-se às instruções, resoluções e portarias, formando uma teia de atos normativos subordinados e derivados (SANTOS, 2015, p. 18).

Por meio da regulação setorial, o Estado busca, de um lado, reforçar ou mitigar os sinais e condições determinados pela política macroeconômica, e de outro, afetar o nível e composição da oferta e demanda nos mercados agropecuários, estimulando determinados segmentos e penalizando outros segundo as prioridades da política econômica e as pressões dos agentes. Os principais mecanismos de regulação setorial (produção e demanda) são: políticas de preços; políticas de financiamento; seguro; política de comercialização e estoques; políticas tributária e fiscal e políticas de comércio exterior (RAMOS, 2007, p. 66).

A política pública setorial depende do conhecimento setorial para produzir regramentos viáveis. “Ela depende de acompanhamento do desenvolvimento tecnológico para orientar eventuais desígnios utilitaristas de mercado (ou dos atores do mercado) na direção do interesse público” (ARANHA, 2018, n.p.).

Consoante a doutrina de Aranha (2018), somente o conhecimento setorial habilita os países a fazerem frente à crítica de mera recepção dos padrões internacionais, posto que a globalização carrega consigo a uniformização jurídica e as

políticas públicas nacionais não mais podem destacar-se das ponderações internacionais. Este autor aponta para necessidade de que o Estado trabalhe com o estabelecimento de metas variáveis de acordo com as situações que se põem. Afirma ainda que, o conhecimento setorial é relevante para ponderação das fronteiras de regulação no gerenciamento normativo da realidade voltado à otimização da eficiência dos setores representativos da economia nacional.

2.2 TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA

A teoria da Regulação Responsiva surgiu durante o início da década 1990, sendo apresentada como alternativa para o debate o qual colocava em extremos opostos aqueles que defendiam o emprego de uma forte regulação estatal nas atividades econômicas privadas e os que advogavam pela desregulação parcial ou total dessas atividades (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Embora o livro que inaugurou esta teoria, *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate* (Regulação Responsiva: transcendendo o debate pela desregulação, em tradução livre), esteja próximo de completar três décadas, percebe-se que o debate supracitado continua atual e que pode contribuir com a regulação no Brasil.

A Regulação Responsiva se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica, ou mesmo de uma área da economia, deve ser pautada em regras fluidas e adaptativas que correspondam de forma eficaz às necessidades específicas, identificadas por uma análise exaustiva e realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992; BRAITHWAITE, 2006; SILVA, 2017). Este conceito, segundo os próprios Ayres e Braithwaite, remete em parte aos conceitos da “Lei Responsiva” de Nonet e Selznick (1978), porém, os autores são categóricos ao afirmarem que a semelhança conceitual é parcial (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 5).

Aranha (2018), ao discorrer sobre a teoria da Regulação Responsiva, explica que Braithwaite, ao analisar crimes de colarinho branco, crimes corporativos e justiça restaurativa, propõe que a regulação seja compreendida como um esforço de criação de incentivos morais para o cumprimento das normas. Afirma que Braithwaite propõe a Regulação Responsiva (*responsive regulation*), afim de ultrapassar o debate entre

regular e desregular, para qual “a efetividade da regulação depende da criação de regras que incentivem o regulado a voluntariamente cumpri-las, mediante um ambiente de constante diálogo entre regulador e regulado” (ARANHA, 2018, n.p.). Esse autor destaca um ponto importante desta teoria, consistente num conjunto de atividades distribuídas numa pirâmide, onde na base encontram-se atividades persuasivas da conduta do regulado e no topo um conjunto de penas draconianas de condutas indesejadas.

Ayres e Braithwaite (1992) afirmam que trabalhando mais criativamente com a interação entre regulação privada e pública, governo e cidadãos podem desenvolver melhores soluções políticas. E que regulações eficazes devem dialogar com os diversos objetivos das empresas reguladas, associações de indústrias e individualmente com elas. Entretanto, advertem que a regulação responsiva não é um programa claramente definido, ou uma receita acerca do melhor caminho para regular e, que a melhor estratégia depende do contexto, da cultura regulatória e da história. Para esses autores, a regulação responsiva pode canalizar transações de mercado para formas de intervenção governamental menos intrusivas e menos centralizadas. Escalonar formas de regulação responsiva pode, assim, reter muitos dos benefícios da governança do *laissez-faire* sem abdicar da responsabilidade do governo de corrigir a falha do mercado (ou seja, introduzir a regulação responsiva viabiliza uma forma de governança mais liberal, porém, sem a perda do poder do estado em intervir quando necessário).

É importante frisar que, para Braithwaite (2011), o ponto fundamental da regulação responsiva é o diálogo: dar voz às partes envolvidas e interessadas na questão é a única maneira de viabilizar a satisfação e por consequência o cumprimento do estabelecido como regra.

Para Heimer (2011), o diferencial da aplicação da regulação responsiva está na sua adaptabilidade aos múltiplos papéis, interesses e objetivos de cada uma das partes envolvidas em diferentes camadas de um dado sistema. O diálogo amplo defendido pelo princípio desta teoria proporciona regulações que viabilizem interesses de diferentes setores da sociedade e da economia, sem, necessariamente, sobrepor os interesses de uma parte aos dos demais. Lopes (2018, p. 183) afirma que o processo regulatório não é apenas um equilíbrio de interesses. “É por meio dele que se gerenciam os riscos coletivos e também constroem estratégias para a produção de

bens e serviços relativos a necessidades compartilhadas socialmente a um menor custo social”.

Apesar da aparente simplicidade com a qual se pode resumir a premissa desta teoria, faz-se mister informar que, a Regulação Responsiva é um modelo, e não um caminho claramente definido que venha a abranger qualquer caso regulatório que se possa imaginar. Assim, cada cenário, cada questão, se faz singular, e, sob a ótica responsiva, deve ser tratado segundo suas singularidades (AYRES e BRAITHWAITE, 1992).

Um fator imprescindível, o qual será recorrentemente reafirmado, sempre que tratar-se da teoria da Regulação Responsiva, é a imensa importância que a participação dos grupos (que têm interesse no assunto regulado) possuem no desenvolvimento da regulação, sejam esses grupos os empresários do setor regulado, o governo, ou mesmo organizações, grupos sociais, com as mais diversas características. Sem esta participação coletiva e plural destes grupos não há a Regulação Responsiva.

Para fins didáticos, traz-se um exemplo, que pode ser palpável, na tentativa de se abordar os conceitos por trás da Regulação Responsiva. Neste sentido, conjectura-se o seguinte cenário: o plantio de soja em larga escala no Mato Grosso. Primeiro, pode-se pensar no ator mais óbvio do cenário em questão – o produtor rural. Seus interesses, em uma análise inicial do caso, seriam principalmente a produtividade, baixo custo operacional e garantias que novas legislações não irão inviabilizar suas operações e a exportação do produto. Outro ator de grande participação na questão será o governo, aliás, os governos, seja local, estadual ou federal. Diferentes interesses permearão as reivindicações e os discursos do governo: opinião pública, interesses micro e macro econômicos, arrecadação de impostos, entre outros. Um terceiro ator, seria os empregados destas plantações – condições de trabalho salubres e salários justos seriam pontos fundamentais para este grupo. Agora, imagine-se um recorte mais específico do amplo cenário acima apontado: a utilização de sementes geneticamente modificadas no cultivo da soja. Neste sentido, além dos atores supracitados, outros atores seriam inseridos na discussão por possuir interesse na pauta – grupos de organização civil, como a *World Wide Fund For Nature* – WWF, que poderia solicitar voz na discussão, por considerar a utilização de plantios transgênicos como ambientalmente inseguros, por exemplo; já as empresas produtoras das

sementes, outro ator possível na mesa de negociação, poderia solicitar que seus argumentos fossem levados em consideração no momento de deliberar acerca da regulação da questão. Ainda, outros atores menos óbvios, porém com interesse na regulação da atividade econômica, poderiam também solicitar espaço na discussão.

Sendo assim, uma das coisas que difere a Regulação Responsiva dos modelos regulatórios estáticos é a participação ampla e democrática das partes interessadas: as vozes envolvidas na discussão devem ser escutadas da mesma forma, independente do seu tamanho ou poder de barganha. Por isso, a democracia é fundamental para o modelo responsivo.

A democracia se faz necessária em um modelo responsivo por diferentes questões: a primeira, obviamente, é a viabilização da participação ampla e irrestrita dos grupos que possuam interesse na questão. Sem esta voz ativa e ampla, garantida pelos preceitos democráticos fundamentais, não há como efetivamente se fazer um modelo de Regulação Responsiva. Outro fator da democracia fundamental, citada por Ayres e Braithwaite (1992) é a pressão interna e externa que os atores devem receber para que o modelo regulatório (em sua concepção e aplicação) não seja desvirtuado. “Também é necessário uma democracia em que os atores políticos estejam sempre vulneráveis a acusações por outros atores políticos concorrentes, que se preparam para substituí-los” (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 57).

Quando se fala dos atores políticos, não se deve restringir-se apenas aos membros eletivos do governo, mas também aos representantes de classe (presidentes de sindicatos, por exemplo), e até as empresas as quais sofrem pressão social que podem influenciar diretamente na sua imagem e, por consequência, em sua capacidade de vendas. Por último, e não menos importante, o mecanismo assegurado pela democracia, necessário para a teoria da Regulação Responsiva, é a possibilidade que os atores envolvidos no processo, ou mesmo a sociedade como um todo, terão de cobrar a aplicação das regras estabelecidas, bem como denunciar o não cumprimento destas.

Um dos principais, e inegável benefício proporcionado pela teoria da Regulação Responsiva, o qual se pode citar, é o fato de que os atores, em especial os empresários, se sentem mais propensos a cumprirem as regras regulatórias quando se sentem contemplados na elaboração destas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992;

BELL e SHELMAN, 2009). Sendo assim, há menos possibilidade de transgressão por parte dos regulados quando estes estão satisfeitos com o que foi regulado.

Além disso, em um cenário no qual foi proporcionado a participação ampla e irrestrita, os demais atores envolvidos tendem a protestar ou solicitar mudanças nas regras com menos frequência, diferente dos casos vistos em cenários com regulações estáticas e não participativas do tipo comando/controle, quando muitas vezes os protestos de populares eclodem após a elaboração do texto final ou até mesmo da aprovação das novas leis, tendo como consequência um maior desgaste político e maiores custos no processo regulatório. Com a participação irrestrita dos atores, novas discussões surgirão apenas quando for notada a ineficiência das regras adotadas ou quando novos dados surgirem em relação à questão (por exemplo, em relação ao cultivo da soja geneticamente modificada, artigos associando ou desassociando o consumo deste produto ao aparecimento de doenças).

Um dos principais e mais importantes atributos da Regulação Responsiva, seria, então, a segurança jurídica que o modelo proporcionaria: menos insatisfação dos atores, o que significa menos clamor por mudanças abruptas; menos mudanças radicais nas regras, que remete à maiores garantias para os atores envolvidos (seja para o empresário que investiu dinheiro na adaptação do seu empreendimento, seja para o estado que conta com a arrecadação anual de um determinado seguimento para sua projeção fiscal, ou até para o trabalhador, que verá maior estabilidade dos postos de trabalho e seus direitos).

Retornando para o cenário do agronegócio, imaginado anteriormente, tendo como exemplo a questão da modificação e desmatamento de terras para o cultivo de soja, o empresário, assumindo uma das duas cadeiras da negociação, buscaria a regulação desta questão a fim de que leis mais brandas sejam aprovadas, viabilizando assim a expansão de suas operações. Nesta situação, a parte excluída, no caso Organizações da Sociedade Civil – OSC, com interesses ambientalistas, viriam a protestar e buscar a modificação da lei proposta causando possivelmente dois efeitos: insatisfação das OSC's no caso da indisponibilidade dos governantes ou prejuízo para o empresário que investiu em novas terras baseado nas novas regras em caso da mudança destas. Em ambos desfechos, o desgaste político, econômico e social seria inerente, demonstrando a fragilidade do modelo vigente. Na Regulação Responsiva, a participação democrática é a garantia da estabilidade jurídica necessária para o

progresso econômico e social desejado. É importante frisar que, no modelo não responsivo de regulação, o diálogo poderia ser dado entre ambientalistas e governo, por exemplo, excluindo os empresários com consequências igualmente insatisfatórias.

Sobre o modelo de regulação não responsivo, ou tradicional, pode-se apontar a captura, ou seja, o convencimento de uma das partes baseado em argumentos, pressões ou mesmo trocas, sejam elas legais ou ilegais, como frequente e indesejável, se tornando danosa para o processo e um problema a ser enfrentado no processo regulatório, sendo tema inclusive de estudos que buscam solucionar este comportamento (MARTIMORT, 1999).

Lopes (2018, p. 182) aponta que uma preocupação no tema da regulação é a da captura, ligada a promiscuidade de interesses entre reguladores e regulados, uma vez que ambos compartilham o mesmo âmbito de atuação. E traz uma abordagem de Ayres e Braithwaite sobre o tema, ao relatar que esses autores observam que a regulação é fenômeno complexo que envolve outras partes além de reguladores e regulados, muitas vezes com interesses não bem definidos.

Ainda de acordo com Lopes (2018, p. 182), Ayres e Braithwaite afirmam que a análise da relação entre esse par de atores (regulados e reguladores) é interessante para demonstrar que algumas condições que podem levar à captura dos reguladores permitem um comportamento altamente desejado de cooperação: “fiscais recrutados da indústria podem estar numa melhor posição para assegurar a evolução da cooperação, porque eles estão envolvidos em redes de colaboração profissionais que geram uma evolução contínua da qualidade de sua relação” (AYRES e BRAITHWAITE, 2009). Por fim, Lopes adverte que a relação pode não apenas ensejar uma captura, “mas evoluir para a corrupção, eis que o permanente contato entre reguladores e regulados pode tornar-se um incentivo e formar um ambiente de confiança em que barganhas ilícitas sejam altamente vantajosas” (LOPES, 2018, p. 182).

O elemento central das preocupações na regulação é o de como assegurar as vantagens da cooperação entre regulados e reguladores, evitando-se o perigo da captura e da corrupção. “Ayres e Braithwaite propõe terceiros atores que seriam os grupos de interesse público (GIP) que poderiam responsabilizar não apenas os

regulados, mas principalmente os reguladores em relação a eventuais desvios” (LOPES, 2018, p. 183).

No momento da elaboração das regras, a captura pode surgir através de pressões políticas, sociais ou mesmo no favorecimento político e econômico (por vezes legais, por vezes ilegais), desvirtuando o processo como um todo. Já no modelo responsivo, a presença de diferentes atores, os quais fiscalizam uns aos outros, culmina em uma menor frequência do comportamento de captura. Em alguns casos, segundo descreve Ayres e Braithwaite (1992, p. 54), ao citar a análise da Teoria dos Jogos da “captura vs tripartismo”, diz que a captura pode ser até desejável no modelo responsivo, e assevera:

Os pontos fortes da convergência das fraquezas dessas duas formulações, mostram como certas formas de tripartismo podem impedir a captura prejudicial, identificar e incentivar a captura eficiente, aumentar a consecução de metas regulatórias e fortalecer a democracia (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 54).

O tripartismo remete a participação ampla, citada anteriormente neste texto, onde os grupos de interesse público (Organizações Não Governamentais – ONGs, Organizações da Sociedade Civil – OCSs, organizações sindicais e de classe, entre outros) devem possuir acesso irrestrito às informações acerca da questão a ser regulada, possuir voz ativa na mesa de negociação junto ao governo e empresas, e também devem possuir capacidade de fiscalizar e cobrar a execução das leis.

No contexto atual, caracterizado pela redução das intervenções diretas dos governos no funcionamento dos mercados e pela liberalização econômica, os controles de preço estão fora de uso, e os principais instrumentos utilizados são os tributários, fiscais e comerciais. De acordo com Ramos (2007, p. 55):

O mercado é, sem dúvida, o principal mecanismo para orientar as decisões dos milhões de agentes econômicos – produtores, consumidores, comerciantes, importadores, etc. – e definir a alocação dos recursos entre as várias alternativas. O mercado livre é uma construção teórica útil para analisar o funcionamento da economia sob certas condições. No mundo real o mercado é uma instituição imperfeita, sujeita a falhas e ao mau funcionamento. No passado assumiu-se que o Estado poderia suprir e substituir as imperfeições do mercado. A experiência histórica, seja dos países em desenvolvimento, desenvolvidos e socialistas, demonstrou que o Estado também é uma instituição imperfeita, também sujeita a falhas e ao mau funcionamento.

Diante dessas limitações do mercado e do Estado, a Teoria da Regulação Responsiva surge como uma opção para intermediar as ações dos diversos agentes econômicos. Advoga essa teoria que, uma efetiva regulação depende de um ambiente favorável ao diálogo constante entre reguladores e os setores regulados, de forma a proporcionar regras que viabilizem tanto o interesse do estado, bem como da sociedade, mas também daqueles aos quais as regulações são dirigidas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Para essa teoria e sua noção da necessidade de uma regulação orgânica, um modelo regulatório com a participação ativa das partes envolvidas por meio do diálogo proporcionaria, assim, um ambiente de incentivo moral para o cumprimento das regras estabelecidas para as partes.

No Brasil, estudos buscam discutir como é aplicada a Regulação Responsiva ou as possíveis implicações da sua adoção em diferentes setores da nossa sociedade, tais como na saúde (FARIAS *et al.*, 2011; RIBEIRO, COSTA e SILVA, 2000); na telecomunicação (JESUS, 2015; SILVA, 2017; VASCONCELOS, 2017) e até em conflitos recentes trazidos pelo avanço da tecnologia, como no caso da concessão em transportes públicos, especificamente relativo ao aplicativo UBER.

2.2.1 Pirâmide Regulatória

A Teoria da Regulação Responsiva vai bem além de um paradigma que aborda a expansão da participação dos atores na elaboração e fiscalização das normas regulatórias, abrangendo também modelos que tanto abordam estratégias de tipos de regulação, quanto formas de persuasão para que as regras sejam cumpridas. A estes modelos dá-se o nome de Pirâmides Regulatórias (AYRES e BRAITHWAITE, 1992).

Quando se pensa em um modelo clássico de regulação pensa-se na relação simples entre descumprimento da regra e punição, sendo esta, na maioria das vezes, financeira. Porém, a Regulação Responsiva argumenta que a punição, muitas vezes desproporcional ao ato, como única forma de reação às infrações, não corresponde necessariamente à uma forma eficaz de garantir que as regras sejam obedecidas. Ao invés de buscar repetidamente a punição como único meio de persuasão, Ayres e Braithwaite (1992) argumentam que um modelo progressivo deve ser adotado a fim

de impor o cumprimento das regras, bem como viabilizar financeiramente e logisticamente os empreendimentos.

Reguladores e regulados não devem ser tratados como inimigos, ou opositores, mas sim como cooperadores que buscam a melhor solução para uma questão importante para a sociedade. Assim, não se deve tratar o empresário com prejulgamento, como alguém que busca sempre vantagens inescrupulosas no jogo da regulação, mas sim como um ator interessado no processo, passível de erros, equívocos e, por que não, desconhecimento em relação às regras que regem cada área da sua atividade econômica.

Na base da pirâmide regulatória deve estar situada a medida menos danosa possível e em seu cume deve estar a ação mais drástica a ser tomada como reação a um descumprimento da regulação. Como uma pirâmide propõe, aquilo que está na base deve ser o elemento mais recorrente, bem como deve ser a primeira postura a ser adotada; enquanto o cume só será adotado quando todas as demais medidas falharem. Ayres e Braithwaite (1992, p. 35) citam, como exemplo, a pirâmide de esforços ou pirâmide de sanções, a qual descreve a escalada de medidas a serem adotadas em caso de não cumprimento de normas regulatórias, como apresentada na Figura 3.

Figura 3 – Exemplo de pirâmide de sanções



Fonte: Adaptado de Ayres e Braithwaite (1992, p. 35)

Na base da Pirâmide deve-se, portanto, adotar primeiro a conscientização dos entes regulados em relação à importância das regras previstas pela regulação. Por vezes, no caso dos pequenos produtores, há um desconhecimento em relação a legislação, em especial nos casos de regras advindas de textos recentemente publicados. Assim, o primeiro passo para o cumprimento das medidas é explicar aos regulados as regras, o porquê deve-se cumprir as mesmas e as medidas a serem tomadas em caso de descumprimento. Valores pecuniários devem estar previstos como sanção, sendo importante que os mesmos sejam maiores do que o investimento que deve ser feito para cumprir as normas regulatórias, caso contrário, o empresário preferirá uma possível punição pecuniária em detrimento ao investimento necessário para o cumprimento do que foi regulado.

Como segundo passo, tem-se o aviso formal em relação ao descumprimento da norma. Este passo tem como objetivo alertar o empresário de que o problema já foi identificado e que deve ser corrigido. Caso o problema tenha ocorrido por questão de desconhecimento será uma forma eficiente de informar ao gestor acerca da mesma, caso a empresa esteja descumprindo a regra tem-se uma forma amigável de informar que tal postura não será tolerada. Deve-se sempre lembrar que o fim máximo de uma regulação não perpassa pela busca incessante da punição, a qual trata todos os empresários como prováveis transgressores, mas sim pelo cumprimento de uma regra, de preferência sem causar danos severos e desnecessários à economia. Caso esta medida não seja eficaz, ou seja, caso o empresário se demonstre relutante ou incompetente para a adequação à legislação, medidas punitivas devem ser tomadas, novamente obedecendo a uma escalada de gravidade: começando pelas punições menos severas e danosas, culminando na finalização das atividades da empresa que insista no não cumprimento das normas regulatórias.

É importante ressaltar que, de acordo com a matéria regulada, a pirâmide poderá possuir mais ou menos degraus, de forma a chegar mais rápido ao cume caso o assunto em questão assim exigir. Além da pirâmide de sanções, Ayres e Braithwaite (1992, p. 39) apresentam também uma pirâmide de estratégias regulatórias, a qual descreve a escalada das estratégias de regulação a serem adotadas, a fim de garantir o cumprimento das regras, como exemplificada na Figura 4.

Figura 4 – Exemplo de pirâmide de estratégias regulatórias



Fonte: Adaptado de Ayres e Braithwaite (1992, p. 39)

Na Figura 4, tem-se um modelo de Pirâmide que tem por base a Autorregulação. É importante, antes de tudo, que não se confunda autorregulação com inexistência de regulação. A autorregulação deixa claro quais regras devem ser cumpridas pelos entes regulados, de forma a prestar satisfação aos outros atores interessados no processo em relação ao que deve ser feito pelo empresariado para satisfazer as demandas dos consumidores, ONG's, trabalhadores e governo.

A autorregulação proporciona diversos benefícios, tais como menor custo financeiro no processo regulatório (como o governo despender um menor valor em um esforço fiscalizador, o contribuinte tem seus impostos poupados), bem como menor esforço logístico em se debruçar sobre a matéria por parte do governo. A autorregulação pode ser bem eficiente quando a cultura empresarial tem seus valores pautados pela ética e pelo zelo da imagem da empresa, assim como quando as pressões externas são marcantes.

Um caso bem repercutido nos últimos meses aqui no Brasil foi a ação de um segurança do supermercado Carrefour que culminou com a morte de um cachorro que costumava transitar no local. Com a repercussão do caso, a empresa se encontrou pressionada pela opinião pública e por ameaças de boicote a suas vendas. E aí, teve que remediar a situação por meio da promessa de investimentos na proteção e cuidado de animais em situação de rua (O GLOBO, 2018).

Neste caso, a busca por uma medida corretiva espontânea por parte da empresa viabilizou a não intromissão (ao menos por hora) de entes governamentais na questão (que poderia culminar em um gasto financeiro muito maior), bem como buscou remediar os danos que o caso causou em sua imagem. Caso a empresa decidisse não fazer nada, seria então o momento de se forçar a empresa a tomar medidas que possivelmente seriam mais drásticas do que as adotadas, como exemplificado na pirâmide da regulação, onde ocorre a elevação do nível das escaladas de punição.

Mais recentemente um novo modelo de Regulação Responsiva foi proposto por Braithwaite, no qual os conceitos da Justiça Restaurativa foram levados em consideração na elaboração do modelo de escalada de sanções, e pautado no conceito de que remediar o dano causado pela infração deve ser tomado como fim do processo jurídico, refutando-se o modelo de punição como único meio de mudança de comportamento. Sendo assim, a Justiça Restaurativa foca no problema como centro do processo e não unicamente no responsável, buscando assim reparar o problema ao invés de simplesmente punir exemplarmente o infrator (BRAITHWAITE, 2002; BRAITHWAITE, 2016).

Sob a ótica acima apresentada, deve-se considerar os mais diversos motivos que levaram ao descumprimento das regras regulatórias, de forma que o empresário deve ser levado a buscar a reparação dos danos causados, seja por um real entendimento de que o ato cometido foi de fato um erro a ser remediado, seja para buscar a punição de menor proporção, engajando o mesmo em um comportamento benéfico e saudável em termos regulatório.

A fim de inserir os conceitos da Justiça Restaurativa na Pirâmide de Sanções, Braithwaite (2016) propõe que as medidas tomadas em casos de descumprimentos das regras sejam adotadas não somente pela frequência dos erros cometidos, mas sim pela atitude apresentada pela empresa. Para ele, se o empresário se mostrar cumpridor das regras, o regulador deve manter apenas a atenção, sem interferências sobre o regulado. Assim, se acaso erros leves forem apontados, mas o regulado se demonstre capaz e comprometido em relação às regras, medidas meramente educacionais devem ser tomadas. Em casos onde o regulado se demonstre incapaz de se adaptar à legislação vigente, o regulador deverá buscar um plano em conjunto que direcione o regulado ao cumprimento total das regras. Porém, caso o regulado se

demonstre totalmente desinteressado, desengajado no cumprimento das regras, medidas mais drásticas e punitivas deverão ser adotadas. Por fim, se em algum momento a empresa apresentar uma solução que culmine na reparação satisfatória dos danos causados, o nível de sanções deverá ser reduzido, voltando a medidas educativas ou apenas de atenção e fiscalização da questão.

Além desta releitura, Braithwaite (2016) aponta que os esforços no cumprimento das legislações regulatórias devem ser incentivados e reconhecidos, bem como a ausência deles deve ser corrigida.

Em suma, pode-se afirmar que a Regulação Responsiva se baseia pelo princípio da pluralidade, democracia, equidade e virtuosidade. Os atores interessados na questão devem ser parte fundamental do processo de elaboração das regras, bem como possuem meios de garantir o cumprimento destas. Os regulados e suas motivações, bem como o engajamento destes no processo regulatório devem ser analisados, com reações proporcionais em casos de descumprimentos. O foco deve ser o de atingir o objetivo da regulação, e não buscar o embate constante com o regulado. Além disso, o regulador deverá ser o menos intrusivo quando o cenário viabilizar tal postura, entrando em ação apenas quando for necessário. Por último, deve-se procurar sempre priorizar a reparação do dano causado em detrimento da busca pela punição do causador do dano, sendo esta punição adotável apenas como últimas medidas cabíveis.

Por se tratar de um modelo teórico que deve ser aplicado de forma singular em cada contexto, e para cada problema, a leitura de textos que analisem a aplicação ou a aplicabilidade da Regulação Responsiva em contextos reais se faz estritamente necessária, destacando-se estudos como o realizado por Mascini e Wijk (2009), que consiste em uma análise empírica acerca da Regulação Responsiva na segurança alimentar na Holanda; Ali (2013), sobre a mesma questão da segurança alimentar, porém no contexto de Bangladesh; Job e Honaker (2004), bem como Waller (2007), acerca da aplicação da teoria da Regulação Responsiva no sistema tributário australiano; e Lockie, Traverro e Tennent (2015) sobre a aplicação de modelos de certificação (como GLOBALG.A.P. e outras regulações em rede), na indústria de exportação de bananas nas Filipinas.

2.2.2 Regulação Responsiva em Rede

Braithwaite (2006) ressalta que a Regulação Responsiva é uma abordagem que foi idealizada utilizando-se seu modelo de aplicação em países desenvolvidos, bem como a maior parte das análises, críticas e sugestões acerca desta foram tecidas tendo como pano de fundo países que possuíam economias sólidas e fortemente desenvolvidas, além de estruturas governamentais igualmente sólidas. Para este autor, a perspectiva responsiva se beneficia da existência de instituições bem estruturadas e desenvolvidas, além de encontrar nos princípios da democracia e da participação plural da sociedade o solo mais frutífero para o seu desenvolvimento. Dessa forma, o país que possua uma sociedade civil participativa, grupos de organização de interesses ativos (sejam grupos sociais, organizações da sociedade civil, ONGs), além de governos participativos e empresários preocupados com a opinião pública, proverá um cenário mais propício para o desenvolvimento do modelo responsivo.

Porém, segundo o próprio Braithwaite (2006), em seu texto intitulado *Responsive Regulation and Developing Economies*, países em desenvolvimento podem sim se beneficiar profundamente do modelo da Regulação Responsiva, em especial se o trabalho for feito através de modelos de governança em rede. Pois, o mundo vive uma era de governança em rede (BRAITHWAITE, 2006; SLAUGHTER, 2009; DRAHOS, 2004).

Slaughter (2009) vai além, ao argumentar que se vive em um momento da história onde a estrutura governamental de um país não reflete apenas as decisões tomadas pelos membros eletivos do poder (presidente, deputados, prefeitos, entre outros), mas também as influências que as redes globais possuem na evolução legislativa local: os acordos internacionais para conservação do meio ambiente, por exemplo, influenciam diretamente na legislação e regulação dos países signatários. O engajamento ou não nestes tratados podem significar, por exemplo, a exclusão de acordos econômicos ou de cooperação. A este processo de governo transnacional essa autora dá o nome sugestivo de *A New World*, ou “A Nova Ordem Mundial”. É sobre essas redes que discorrer-se-á para que se possa entender, sob a ótica apresentada por Braithwaite (2006), como um país em desenvolvimento como o Brasil poderá se beneficiar profundamente da teoria da Regulação Responsiva em Rede.

A regulação em rede funciona quando um novo ator é inserido no cenário a fim de suprir a carência ou fraqueza que os outros atores apresentam na capacidade de regular uma atividade econômica. Por exemplo, um país cuja capacidade econômica e governamental seja relativamente escassa, contará, em princípio, com o que se pode chamar de “boa fé empresarial”, ou seja, o Estado irá partir do pressuposto que a empresa exercerá a autorregulação de forma competente e ética. Caso a empresa se demonstre incapaz ou pouco propensa a desenvolver um modelo de autorregulação compatível com as necessidades das partes interessadas, o governo, caso não possua recursos (financeiros, de pessoal competente ou mesmo organizacionais) para exercer o seu papel regulador poderá recorrer à ONGs locais ou internacionais para que possam exercer o papel de regulador (LATOURE, 1984).

A inserção desses novos “jogadores” no jogo regulatório não é sempre feita através de convites ou interesses do governo: uma ONG pode vir a desenvolver ações de fiscalização em um determinado país a revelia de seus governantes, nestes casos a ONG se torna regulador do próprio estado (BRAITHWAITE, 2006), apontando a sua incapacidade ou desinteresse em intervir em uma determinada matéria ou mesmo a conivência de um governo em assuntos considerados cruciais por essas Organizações.

Assim como Braithwaite (2006) aponta que, se as ONGs podem atuar como reguladores das empresas abusadoras e dos estados abusadores, pode-se entender o processo descrito não como uma opção a ser adotada por um país, mas um caminho a ser seguido em todo o mundo. Vale escrever, mais uma vez, acerca da já discutida importância da democracia para o modelo responsivo da regulação, pois não é difícil imaginar as perseguições que ativistas possam sofrer em países totalitários.

Um dos mecanismos eficientes que as ONGs possuem para exigir mudanças em questões sensíveis é a *naming and shaming*, ou nomear e expor, em tradução livre (BRAITHWAITE, 2006). Através desse mecanismo, ONGs com grande inserção midiática possuem um grande potencial em exigir modificações em comportamentos e legislações, pois podem expor (seja localmente ou internacionalmente) empresas e até governantes que sejam identificados como abusadores. Com as exposições, os consumidores (no caso das empresas) e eleitores (no caso dos representantes do governo), bem como parceiros comerciais nacionais e internacionais, se munem de informação e podem vir a pressionar os envolvidos por mudanças, se julgarem

plausível e necessário. Neste sentido, vale comentar novamente o exemplo citado da morte do cachorro causada por ação de um segurança do Carrefour, no item 2.2.1, bem como a repercussão gerada na mídia, inclusive com ameaças e boicote àquela rede de supermercados.

Além de suprir os pontos fracos de um governo em países em desenvolvimento, o modelo de Regulação Responsiva em Rede pode vir auxiliar a todos os atores envolvidos em um cenário regulatório, a fim de prover suporte dos mais diversos tipos para os envolvidos.

Dessa forma, a rede serve de apoio aos atores menores a fim que esses equalizem os poderes em uma negociação. A Central Única dos Trabalhadores, pode ser convocada, por exemplo, para auxiliar um sindicato de pouca expressividade na busca pela conquista de um novo direito em uma mesa de negociação junto à entes governamentais e representantes dos empresários. Assim como empresas de um nicho específico que se vejam acuadas por um sindicato forte e expressivo poderão convocar alguma associação representante dos comerciantes ou empresários para auxiliar na mesa de negociação.

A Rede também poderá auxiliar a negociação das partes envolvidas quando faltar conhecimento ou experiência em relação ao assunto discutido. Dessa forma, organizações profissionais e até representantes de outros países poderão ser convidados como consultores ou interessados em um processo.

Por último, a formação de uma rede regulatória poderá ser benéfica quando dois ou mais grupos de discussões, empresas, ONGs ou até governos, possuam um mesmo objetivo regulatório em comum. Assim, as mesas de discussão poderão se fundir, agregando conhecimento, atores, bem como, por vezes, poupando tempo e dinheiro no processo de elaboração das normas regulatórias.

Uma importante questão apontada por Baldwin e Black (2008), é a extensão quase imensurável de empresas e questões a serem fiscalizadas, muitas delas indetectáveis pelos órgãos fiscalizadores, seja pela não identificação, até então, da problemática, ou por incapacidades logísticas (falta de recursos técnicos, pessoal ou financeiro). O autor utiliza, como metáfora, a fiscalização do mar: sendo a extensão marítima deveras grandiosa para que toda a sua superfície seja fiscalizada, a inspeção efetiva de toda sua área se tornaria muito dispendiosa.

Baldwin e Black (2008) argumentam que para serem responsivas, as estratégias regulatórias devem se tornar adaptáveis às necessidades e prioridades, pois, só assim serão realmente efetivas para a situação proposta e os objetivos regulatórios.

Além da adaptabilidade, em uma realidade na qual os recursos dos reguladores estejam aquém da necessidade, a Regulação Responsiva, através da já discutida pirâmide regulatória, no item 2.2.1, se faz crucial para que o regulado se sinta compelido à cumprir as regras do jogo, de forma a preferirem o cumprimento da legislação vigente em detrimento à possível punição, mesmo que a fiscalização atinja apenas uma parte mínima do universo regulado.

3 ALGUNS ASPECTOS DA ESTRUTURA REGULATÓRIA DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL

A Constituição Federal dispõe no seu art. 187 sobre a participação efetiva de produtores, de trabalhadores rurais e de setores de comercialização e de logística no planejamento e execução da política agrícola brasileira, *in verbis*:

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 [...] (BRASIL, 1988)

Queiroz (2010) considera como entidades que devem atuar na regulação do setor de agronegócios todas aquelas instituições que, de alguma forma, colaboram para o controle dos produtos agrícolas no mercado com liberação de financiamentos; investimentos em pesquisa para melhoramento; controle de estoques e armazenamento da produção; melhoramentos da gestão do agronegócio, e também comercialização.

O processo de compatibilização de objetivos e meios de uma política pública tem duas dimensões: a dimensão técnica, que procura identificar a relação ótima entre objetivos e instrumentos, pois alguns instrumentos são mais adequados do que outros para lidar com problemas; a segunda dimensão é a política, porque nem todos os atores estão de acordo com o que constitui um problema político ou uma solução adequada (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

A regulação é uma ferramenta estatal utilizada para materializar as decisões políticas. Assim, o esquema de construção de políticas públicas pode servir para a elaboração de instrumentos regulatórios, pois a atividade de regulação se desenvolve diante de uma rede de atores públicos ou privados, com distintos interesses, onde se busca o alcance do interesse público a partir da interação destas partes. Nestes termos, regulação e políticas públicas estão interligadas em diferentes esferas. Uma política regulatória se insere no campo das políticas públicas como detentora de um propósito geral: a atuação explícita do Estado com vistas à qualidade da regulação.

Importante destacar a interdependência entre as políticas públicas e a regulação, uma vez que ambas são formas de intervenção do Estado, e complementam-se para o enfrentamento de problemas públicos.

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123), a “formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. No estágio do processo político-administrativo procede-se a identificação, ao refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver os problemas reconhecidos da montagem da agenda. Nesse estágio do desenvolvimento, conduz-se uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções políticas. Ainda, de acordo com esse autor:

Depois que um governo reconhece a existência de um problema público e a necessidade de tomar um posicionamento a seu respeito, isto é, depois que o problema entrou na agenda formal do governo, espera-se que os *policy-makers* decidam-se por um curso de ação (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 123).

Para Jones (1984, p. 7), “a formulação da política tem por característica distintiva a proposição de meios para resolver as necessidades percebidas da sociedade”. Assim, a formulação da política envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos, ou a exploração das opções, ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los. Para esse autor, podem surgir propostas no próprio processo de montagem da agenda, na medida em que o problema e sua respectiva solução chegam juntos à agenda do governo, ou se pode desenvolver opções após o caso em questão já ter entrado na agenda oficial.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 124 e 127), entendem que “a fase do diálogo procura facilitar a comunicação entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções potenciais”. Informam que, às vezes, são realizadas reuniões abertas em que os apresentadores podem discutir e debater as opções políticas propostas. Explicam ainda que, há casos em que o diálogo é mais estruturado, com representantes societários de organizações de negócio e trabalhadores convidados para falar contra e a favor das soluções potenciais. Ainda, consoante os mesmos autores, as consultas formais e as audiências públicas tendem a privilegiar a informação especializada e frustrar os novos participantes. As ideias e experiências que esses atores trazem para a formulação da política e os contextos em que eles operam pode ajudar a explicar porque algumas opções ganham atenção considerável enquanto outras são ignoradas.

Majone (1989, p. 76) explica que a formulação de políticas públicas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações, o que revela que é inviável e, por implicação, o que é viável. O autor diz que isso pode parecer óbvio, mas que ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os *policy-makers* deveriam estar fazendo, que muitas vezes deixam de reconhecer as limitações que restringe um curso de ação proposto. Adverte, o autor, que os políticos não podem simplesmente fazer tudo o que eles acham que apela aos eleitores e que outras restrições podem vir da capacidade administrativa e financeira do Estado.

As regulações em sua maior parte são escritas e promulgadas por servidores públicos que trabalham sob a autoridade delegada de uma legislação hábil competente. Em seguida, as regulações são administradas por um departamento ou órgão do governo especializado (inicialmente chamados de comissões regulatórias independentes nos Estados Unidos), que é mais ou menos autônomo em relação às suas operações do dia a dia ao controle governamental. Outra forma de instrumento regulatório é a regulamentação delegada, onde os governos permitem que atores não governamentais regulem a si mesmos. “Essa, às vezes, é conhecida como ‘autorregulação’, embora esse termo tenda a descrever os arranjos regulatórios resultantes como se eles fossem mais ‘voluntários’ do que de fato o são” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 133 e 135).

O Brasil não pode mais prescindir de um planejamento estratégico e de uma institucionalidade estável, na forma de uma lei agrícola, com vigência mínima de cinco anos, que garanta atenção destacada à gestão de riscos e uso da inteligência territorial estratégica para orientar o desenvolvimento rural sustentável, além da incorporação de conhecimentos e tecnologias para ganhos contínuos de resiliência nos sistemas produtivos. O agronegócio brasileiro precisará atentar para a nova globalização que está nascendo com a transformação digital, fenômeno que produz profundas mudanças na forma como a tecnologia é criada, gerenciada e consumida. Essa rápida mudança tecnológica exige que o Brasil redesenhe setores e negócios, da indústria pesada ao agronegócio e ao setor de serviços, para se alinhar ao novo cenário competitivo (LOPES, 2017, p. 154).

Atualmente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA é o principal responsável por regular os assuntos relativos à produção agropecuária.

Porém, a competência do MAPA se faz tão vasta, que assuntos dos mais diversos, como política agrícola; defesa vegetal e animal; registro geral da atividade pesqueira; cooperativismo e associativismo na agricultura; pecuária; aquicultura e pesca, e agora reforma agrária, dentre outras, tornam-se objeto de sua regulação. Há uma preocupação com a eficiência e agilidade do MAPA diante das atribuições acima descritas e das demais elencadas nos itens a seguir, o que pode refletir diretamente nas atividades do agronegócio brasileiro.

Discute-se a necessidade da implantação de um modelo regulatório mais coordenado para o agronegócio, para que os atores que ali atuam tomem suas decisões de forma mais ágil e inserindo-se na gestão moderna desse expressivo setor da economia brasileira.

3.1 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Para entender a história do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, deve-se retornar ao Decreto nº 1.067, que em 28 de julho de 1860 (BRASIL, 1860) cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, posteriormente renomeado de Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (BEDIAGA, 2011; LIMA, 1988; GABLER, 2012).

Já sob a presidência de Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, as atribuições relacionadas à agricultura são integradas ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, segundo o art. 6º, alínea a, da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891 (BRASIL, 1891). Após 15 anos, na administração de Affonso Penna, o Decreto nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906, torna os assuntos relativos à agricultura e pecuária competência do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, criado pelo referido decreto (BRASIL, 1906).

É apenas em 1930, através do Decreto nº 19.448, de 03 de dezembro de 1930, no início do governo de Getúlio Vargas, que a agricultura passa a ser assunto de um ministério totalmente dedicado à questão, denominado Ministério da Agricultura (BRASIL, 1930), cujas competências e nomenclatura durariam 60 anos, sendo extinto pelo art. 27, inciso V, da Lei nº 8.028, de 12 de dezembro de 1990, que criou, através do seu art. 17, inciso IX, o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (BRASIL, 1990).

Duas outras mudanças ocorreram antes da nomenclatura que se conhece hoje: a primeira em 1992, através da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que transformou o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária em Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (BRASIL, 1992); e a segunda em 1998, pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que alterou mais uma vez o seu nome para Ministério da Agricultura e do Abastecimento (BRASIL, 1998).

O nome atual, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, advêm da Medida Provisória nº 2.143-36, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001), ratificada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003).

3.1.1 Competências

As competências atuais do MAPA são oriundas da Medida Provisória nº 870, de 01 janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a), especificamente nos seus arts. 21 e 22. Como se pode ver no Quadro 2.

Quadro 2 – Competências e Estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Art. 21. Constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

I - política agrícola, abrangidas a produção, a comercialização, o seguro rural, o abastecimento, a armazenagem e a garantia de preços mínimos;

II - produção e fomento agropecuário, abrangidos a agricultura, a pecuária, a agroindústria, a agroenergia, as florestas plantadas, a heveicultura, a aquicultura e a pesca;

III - política nacional pesqueira e aquícola, inclusive a gestão do uso dos recursos e dos licenciamentos, das permissões e das autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca;

IV - estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários;

V - informação agropecuária;

VI - defesa agropecuária e segurança do alimento, abrangidos:

a) saúde animal e sanidade vegetal;

b) insumos agropecuários, inclusive a proteção de cultivares;

c) alimentos, produtos, derivados e subprodutos de origem animal e vegetal;

d) padronização e classificação de produtos e insumos agropecuários; e

e) controle de resíduos e contaminantes em alimentos;

VII - pesquisa em agricultura, pecuária, sistemas agroflorestais, aquicultura, pesca e agroindústria;

VIII - conservação e proteção de recursos genéticos de interesse para a agropecuária e a alimentação;

IX - assistência técnica e extensão rural;

X - irrigação e infraestrutura hídrica para produção agropecuária observadas as competências do Ministério do Desenvolvimento Regional;

XI - informação meteorológica e climatológica para uso na agropecuária;

XII - desenvolvimento rural sustentável;

XIII - políticas e fomento da agricultura familiar;

XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas;

XV - conservação e manejo do solo e da água, destinados ao processo produtivo agrícola, pecuário, sistemas agroflorestais e aquicultura;

XVI - boas práticas agropecuárias e bem-estar animal;

XVII - cooperativismo e associativismo na agricultura, pecuária, aquicultura e pesca;

XVIII - energização rural e agroenergia, incluída a eletrificação rural;

XIX - operacionalização da concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel instituída pela Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997;

XX - negociações internacionais relativas aos temas de interesse da agricultura, da pecuária, da aquicultura e da pesca; e

XXI - Registro Geral da Atividade Pesqueira.

§ 1º A competência de que trata o inciso XVIII do **caput** será exercida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quando utilizados recursos do orçamento geral da União, e pelo Ministério de Minas e Energia, quando utilizados recursos vinculados ao Sistema Elétrico Nacional.

§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do **caput**, compreende:

I - a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas; e

II - a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

§ 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento exercer, por meio do Serviço Florestal Brasileiro, a função de órgão gestor prevista no art. 53 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, em âmbito federal.

Art. 22. Integram a estrutura básica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- I - o Conselho Nacional de Política Agrícola;
- II - o Conselho Deliberativo da Política do Café;
- III - a Comissão Especial de Recursos;
- IV - a Comissão-Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira;
- V - o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca;
- VI - o Serviço Florestal Brasileiro;
- VII - a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários;
- VIII - o Instituto Nacional de Meteorologia;
- IX - o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; e
- X - até seis Secretarias.

Parágrafo único. Ao Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, presidido pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e composto na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal, compete subsidiar a formulação da política nacional para a pesca e a aquicultura, propor diretrizes para o desenvolvimento e o fomento da produção pesqueira e aquícola, apreciar as diretrizes para o desenvolvimento do plano de ação da pesca e da aquicultura e propor medidas que visem a garantir a sustentabilidade da atividade pesqueira e aquícola.

Fonte: Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a).

Faz-se importante mencionar que o MAPA também é citado na Medida Provisória nº 870, de 1 janeiro de 2019, em artigos referentes às competências compartilhadas com outros Ministérios. No art. 23, inciso XVIII, no que tange a competência do Ministério da Cidadania, firmando ser competência do MAPA e assistência do Ministério da Cidadania, a regularização fundiária para viabilizar a continuidade das atividades socioculturais dos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2019a).

No art. 29, inciso VI, da supracitada Medida provisória, faz-se referência ao MAPA na atribuição do Ministério do Desenvolvimento Regional, que trata da “política nacional de irrigação, observadas as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”. No mesmo sentido, na competência do MAPA em relação

à irrigação, no art. 21, inciso X, diz que é competência deste Ministério “irrigação e infraestrutura hídrica para produção agropecuária observadas as competências do Ministério do Desenvolvimento Regional” (BRASIL, 2019a). A irrigação é um tópico interessante deste trabalho, tendo em vista que o agronegócio da fruticultura no Semiárido se desenvolve, necessariamente, por meio da agricultura irrigada. Sem o uso dessa técnica, não se atingiria o nível de desenvolvimento que a fruticultura alcançou no Semiárido, devido as condições pluviométricas, dentre outras, dessa região, explicitadas no item 1.1 deste trabalho.

Mais adiante, no art. 39, inciso VI, parágrafo único, da Medida Provisória nº 870/2019, o MAPA é citado em competência conjunta com a do Ministério do Meio Ambiente para tratar sobre florestas públicas: “A competência do Ministério do Meio Ambiente sobre florestas públicas será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (BRASIL, 2019a).

O MAPA ainda é citado no art. 43, inciso I, alínea i, da Medida Provisória nº 870/2019, o qual trata das competências do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sobre políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos e inclui os “direitos do índio, inclusive no acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, sem prejuízo das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (BRASIL, 2019a).

Compete também ao MAPA a fiscalização de outras questões relativas à cadeia produtiva do agronegócio, tal como a fiscalização de resíduos de agrotóxicos ou contaminação química, física ou biológica. Tal atuação é regida pela Instrução Normativa nº 31, de 15 de agosto de 2013 (MAPA, 2013b).

3.1.2 Estrutura

A atual Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA está descrita no Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b), com alterações do Decreto nº 9.689, de 23 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019c).

O MAPA conta, como assistência direta e imediata, com a Assessoria Especial de Controle Interno, a Assessoria Especial de Comunicação e Eventos, o Gabinete e a Secretaria Executiva, além da Corregedoria-Geral e Consultoria Jurídica.

Além dos supracitados órgãos, o Ministério conta, ainda, com órgãos específicos e singulares, sendo eles: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Secretaria de Política Agrícola; Secretaria de Defesa Agropecuária; Secretaria de Aquicultura e Pesca; Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo; Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação; Secretaria de Comércio e Relações Internacionais; e o Serviço Florestal Brasileiro. Abaixo dessas Secretarias, existem vários Departamentos, os quais tratam de assuntos mais específicos, como, por exemplo, o Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e o Departamento de Suporte e Normas (mais ligados ao objeto desse estudo).

Tem-se, ainda, as unidades descentralizadas: Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFAs, Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária, Superintendências Regionais de Desenvolvimento da Lavoura Cacaueira e Distritos de Meteorologia, além de nove órgãos colegiados.

Por último, estão elencadas na estrutura organizacional do MAPA as entidades vinculadas, sendo elas: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (autarquia), a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (ambas empresas públicas), além da Central de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – CEASA/MG, Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – CASEMG e Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP (sendo essas últimas sociedades de economia mista).

As competências das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFAs, segundo o art. 48 do Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b), está descrita no Quadro 3.

Quadro 3 – Competências das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<p>Art. 48. As Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, unidades descentralizadas diretamente subordinadas à Secretaria-Executiva, compete, consoante as orientações técnicas e administrativas dos órgãos específicos singulares e setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, executar atividades e ações de:</p>

- I - defesa agropecuária, incluída a sanidade pesqueira e aquícola;
 - II - produção e fomento pesqueiro, aquícola, agropecuário, incluídas as atividades da heveicultura, e de florestas plantadas;
 - III - assistência técnica e extensão rural;
 - IV - infraestrutura rural, cooperativismo e associativismo rural;
 - V - produção e comercialização de produtos agropecuários, pesqueiros e aquícolas, do café, da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool;
 - VI - administração e desenvolvimento de pessoas e de serviços gerais, incluídas as unidades técnicas regionais a elas submetidas;
 - VII - planejamento operacional;
 - VIII - programação, acompanhamento e execução orçamentária e financeira dos recursos alocados;
 - IX - qualidade e produtividade dos serviços prestados aos seus usuários;
 - X - comunicação digital e pública e relações públicas e com a imprensa, em articulação com a Assessoria de Comunicação e Eventos;
 - XI - apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado;
 - XII - assuntos relacionados à infraestrutura pesqueira e aquícola, ao cooperativismo e ao associativismo de pescadores; e
 - XIII - organização, operacionalização e manutenção do Registro-Geral da Pesca.
- § 1º Exclui-se da competência estabelecida no inciso I do caput a execução das atividades, ações de inspeção e de fiscalização sanitária e industrial de produtos e derivados de origem animal; e o trânsito internacional de produtos e insumos agropecuários em fronteiras, portos, aeroportos, estações aduaneiras e postos de fronteira internacional.
- § 2º Nos portos, aeroportos, postos de fronteira e aduanas especiais onde as demandas da vigilância agropecuária internacional se deem de maneira esporádica ou sazonal, caberá ao Superintendente Federal, por intermédio da Secretaria de Defesa Agropecuária, prover o atendimento pontual por servidor qualificado.

Fonte: Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b).

Sobre as SFAs, destaca-se a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Rio Grande do Norte, SFA/RN, onde o autor teve a oportunidade de visitar no final de 2018 para uma conversa com o seu Superintendente à época, Senhor Roberto Papa. Ele explicou que no estado do Rio Grande do Norte existem apenas 22 fiscais lotados naquela Superintendência, para atuarem em portos, aeroportos e no campo em todo o estado, e que só pelo porto de Natal-RN são exportados cerca de 400 contêineres de frutas por semana.

3.1.2.1 Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV

É de competência do MAPA, por meio do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV, a inspeção da qualidade e segurança dos produtos de origem vegetal, tanto aqueles que são destinados ao consumo interno quanto à exportação. Esta competência é explicitada no Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019, especificamente em seu art. 24 (BRASIL, 2019b), conforme é apresentada no Quadro 4.

Quadro 4 – Competências do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal

Art. 24. Ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal compete:

I - Elaborar as diretrizes de ação governamental para a classificação, inspeção e a fiscalização de produtos de origem vegetal;

II - Programar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar as atividades de:

a) fiscalização, auditoria e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de estabelecimentos de produtos vegetais e de seus derivados;

b) fiscalização, auditoria e inspeção higiênico-sanitária e tecnológica de estabelecimentos de bebidas, de vinhos e de derivados da uva e do vinho; e

c) fiscalização da classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico;

III - as atividades previstas no inciso anterior, incluem também aquelas em apoio às exercidas pelo Ministério da Economia relacionadas ao comércio exterior;

IV - realizar, diretamente ou por meio de unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, auditorias técnico-fiscal e operacional em estabelecimentos agrícolas, locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais, no que se refere à inspeção de produtos de origem vegetal, observados os princípios e as obrigações do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;

V - coordenar as atividades e ações de padronização e classificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de resíduos de valor econômico;

VI - elaborar propostas e participar de negociações nacionais e internacionais e implementar compromissos institucionais concernentes às atividades de sua competência, em articulação com as demais unidades administrativas da Secretaria de Defesa Agropecuária e com os órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VII - coordenar programas de monitoramento e controle de resíduos e contaminantes em alimento e produtos de origem vegetal;

VIII - auditar o autocontrole dos estabelecimentos regulados pelo Departamento; e IX -gerir os riscos relacionados aos alimentos e produtos de origem vegetal, com base nos procedimentos de análise e avaliação de risco.

Fonte: Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b).

Ainda sob o tema fiscalização e certificação, é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Qualidade Vegetal – CGQV, do Departamento de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV, a obrigação de promover e acompanhar a fiscalização da segurança alimentar dos produtos de origem vegetal.

Para efetuar a fiscalização, o DIPOV age através das Superintendências Federais de Agricultura – SFAs (unidades descentralizadas e diretamente subordinadas à Secretaria-Executiva do MAPA, das quais as competências são definidas através do art. 48 do já citado Decreto nº 9.667/2019). Já as diretrizes a serem adotadas na fiscalização acima descrita, advêm das diretrizes da Coordenação-Geral de Qualidade Vegetal – CGQV.

A legislação a qual trata da fiscalização e inspeção da qualidade dos produtos vegetais pode ser dividida em dois grupos: o primeiro, que se refere à habilitação das empresas exportadoras, onde pode-se destacar a Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966 (BRASIL, 1966), a qual trata da disposição sobre o intercâmbio comercial com o exterior, criando o Conselho Nacional do Comércio Exterior – CONCEX. E, a Instrução Normativa nº 66/2003, de 11 de setembro de 2003 (MAPA, 2003); o segundo grupo, por sua vez, trata da classificação e padronização de produtos para consumo final, seja de origem de produção nacional, importado ou para fins de exportação, e diz respeito à padronização da qualidade de produção, bem como da mensuração e divulgação desses padrões através de rótulos, por exemplo. Destacam-se a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que institui a classificação de produtos vegetais e o Decreto nº 6.268, de 22 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007), o qual estabelece a classificação de produtos de origem vegetal, bem como os subprodutos e os chamados resíduos de valor econômico.

As padronizações oficiais para os produtos de origem vegetal, são estabelecidas através de portarias ou instruções normativas, de acordo com o tipo de produto. Há uma relação dos padrões oficiais estabelecidos pelo MAPA para classificação de 84 diferentes produtos de origem vegetal (MAPA, 2018).

3.1.2.2 Secretaria de Defesa Agropecuária e Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas

A Sanidade Vegetal diz respeito ao controle ou erradicação de organismos nocivos, os quais podem ser capazes de provocar danos e comprometer parte ou toda uma operação, causando, por consequência, prejuízo financeiro e até possíveis crises em um setor produtivo. A questão da Sanidade Vegetal é, segundo o Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019, de competência da Secretaria de Defesa Agropecuária, de acordo com o seu art. 21, inciso III, alínea a, bem como do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas, conforme disposto no seu art. 22, inciso I (BRASIL, 2019b).

Faz-se importante ressaltar que, sendo uma questão a qual não obedece as fronteiras geográficas estabelecidas pelo homem, a questão do controle de sanidade, tanto vegetal quanto animal, é tratada por, além das legislações nacionais, também por acordos e convenções internacionais, a fim de dirimir o risco de que o comércio internacional de produtos agrícolas culminem em uma crise a nível mundial.

A título de exemplo, pode-se citar os protocolos adotados em casos de incidência de *Encefalopatia Espongiforme Bovina* (popularmente conhecida como “Mal da Vaca Louca”), no qual, dentre outras medidas, a produção local ou até nacional é impedida de transitar através das fronteiras até que todos os indícios da presença da doença sejam extintos.

Cumprir destacar, como parte da rede que trata a questão da sanidade vegetal a nível internacional, a Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais – CIPV, a qual se constitui como um tratado internacional com o intuito de impedir o trânsito de agentes nocivos à produção de origem vegetal, além da Comissão de Medidas Fitossanitárias – CMF, que gerencia a referida convenção (MAPA, 2016a).

3.1.2.3 Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO

O MAPA conta com um órgão dedicado ao controle e vigilância de produtos de origem animal e vegetal, além de insumos e outros produtos relativos à cadeia

produtiva do agronegócio. O nominado Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO, é um órgão ligado à Secretaria de Defesa Agropecuária. o VIGIAGRO é composto por 111 Serviços e Unidades de Vigilância Agropecuárias, as quais estão localizadas em portos, aeroportos, postos de fronteiras e aduanas especiais (MAPA, 2016b).

A Instrução Normativa nº 39, de 27 de novembro de 2017, aprova o funcionamento do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO, suas regras e os procedimentos técnicos, administrativos e operacionais de controle e fiscalização nas operações de comércio e trânsito internacional de produtos de interesse agropecuário, e cria o Manual do VIGIAGRO, que traz um vasto e detalhado texto de instruções e informações relativas à vigilância aplicada ao trânsito internacional de produtos de interesse agropecuário (MAPA, 2018).

Em específico, para a presente tese, e a importância da regulação sobre a fruticultura no Semiárido, onde grande parte da produção destina-se a mercados externos, destaca-se o Anexo XXVI do Manual do VIGIAGRO, o qual trata sobre a exportação de plantas, partes de plantas e seus produtos. Assim, o item 1.1, do Anexo XXVI, do referido Manual, diz que a inspeção e a certificação de produtos vegetais destinados à exportação serão realizadas mediante solicitação do exportador, observando-se os procedimentos e critérios para emissão do Certificado Fitossanitário – CF e do Certificado Fitossanitário de Reexportação – CFR, estabelecidos na Instrução Normativa nº 29, de 25 de julho de 2013 (MAPA, 2013a).

O item 1.2., do Anexo XXVI, do Manual do VIGIAGRO, diz que o Certificado Fitossanitário – CF e o Certificado Fitossanitário de Reexportação – CFR serão emitidos observados os requisitos fitossanitários estabelecidos pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária – ONPF do país importador, para atestar a condição fitossanitária do envio de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros produtos de interesse agropecuário exportados pelo Brasil.

3.1.2.4 Importação e Exportação dos Produtos de Origem Vegetal

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Brasil exporta produtos de origem vegetal para mais de 180 países, tendo como principais

consumidores a China, Mercosul, União Europeia e Estados Unidos. Nos últimos anos, o Brasil se consolidou como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos e fibras. A crescente participação do País no mercado internacional é resultado da combinação de fatores como clima propício, investimento em tecnologia, extensão territorial cultivável e qualidade dos produtos (MAPA, 2017a).

Como sugere a Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, em seu art. 21, inciso XX, é de competência do MAPA “negociações internacionais relativas aos temas de interesse da agricultura, da pecuária, da aquicultura e da pesca” (BRASIL, 2019a). Dessa forma, exportações e importações de produtos relativos ao agronegócio perpassam pela competência deste Ministério.

Os produtores que desejarem realizar exportações de produtos de origem vegetal poderão se cadastrar no Sistema de Cadastro dos Agentes da Cadeia Produtiva de Vegetais, seus Produtos, Subprodutos e Derivados para Certificação da Segurança e Qualidade – SICASQ. O SICASQ foi criado através da Instrução Normativa nº 66, de 11 de setembro de 2003, tendo como um de seus objetivos fornecer uma plataforma na qual o público interessado possa ter acesso a informações de empresas exportadoras e seus produtos (MAPA, 2003).

O SICASQ tem também a função de certificar a cadeia produtiva, atestando a Segurança e Qualidade dos produtos de origem vegetal. A Instrução Normativa nº 66/2003, em seu Anexo I, no item 2.3, considera Certificação da Segurança e Qualidade como: “o conjunto de atividades inter-relacionadas na cadeia produtiva como um todo e independentes em cada etapa específica, realizadas por profissionais responsáveis técnicos, que garantem a segurança e qualidade dos produtos de origem vegetal” (MAPA, 2003).

A Instrução Normativa nº 66/2003, em seu Anexo I, no item 3.1, disciplina que:

O Cadastramento objeto das presentes normas refere-se aos agentes da cadeia produtiva dos produtos de origem vegetal: castanha do Brasil, amendoim, milho, pimenta-do-reino, café, feijão, trigo, soja, frutas e hortaliças frescas, processadas, semi e minimamente processadas, e outros produtos, cujos estudos apontarem necessidade de Certificação da Segurança e Qualidade (MAPA, 2003).

É importante ainda mencionar que, diferentes instruções e procedimentos são adotados para aqueles que desejam exportar produtos de origem vegetal, variando de acordo com o item produzido e o país importador.

3.1.2.5 Câmaras Setoriais e Temáticas

As Câmaras Setoriais e Temáticas possuem como objetivo, prover um importante espaço de discussão entre os atores envolvidos nas cadeias produtivas do agronegócio, reunindo os representantes de órgãos públicos, técnicos do governo, produtores, instituições financeiras e outros interessados na pauta. Os assuntos discutidos nestes Fóruns perpassam pelo manejo, processo produtivo, tributação, comercialização e demais materiais que possam interessar ou afetar, direta ou indiretamente, os setores produtivos agropecuários (MAPA, 2016c).

A criação das Câmaras Setoriais e Temáticas tem origem na criação do Conselho do Agronegócio – CONSAGRO, que foi instituído pelo Decreto (sem número) de 2 de setembro de 1998. Este Conselho possui como missão, de acordo com o art. 2º do referido decreto:

a articulação e a negociação entre o poder público e a iniciativa privada, com o objetivo de implementar os mecanismos, as diretrizes e as respectivas estratégias competitivas do agronegócio brasileiro, no médio e longo prazos, a partir das propostas do Fórum Nacional da Agricultura – FNA (BRASIL, 1998).

As Câmaras são criadas de acordo com o segmento, produto ou tema de especialização do agronegócio, constituindo-se, assim, num espaço especializado, agregando pessoas com interesses diretos ou indiretos em relação à determinada área.

Atualmente, existem 30 Câmaras Setoriais, a saber: Açúcar e Alcool; Algodão; Animais de Estimação; Arroz; Aves e Suínos; Borracha Natural; Cacau; Cachaça; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Citricultura; Culturas de Inverno; Equideocultura; Erva-Mate; Feijão; Fibras Naturais; Flores e Plantas Ornamentais; Florestas Plantadas; Fruticultura; Hortaliças; Leite e Derivados; Mandioca; Mel e Produtos das Abelhas; Milho e Sorgo; Oleaginosas e Biodiesel; Palma de Óleo; Produção e Indústria

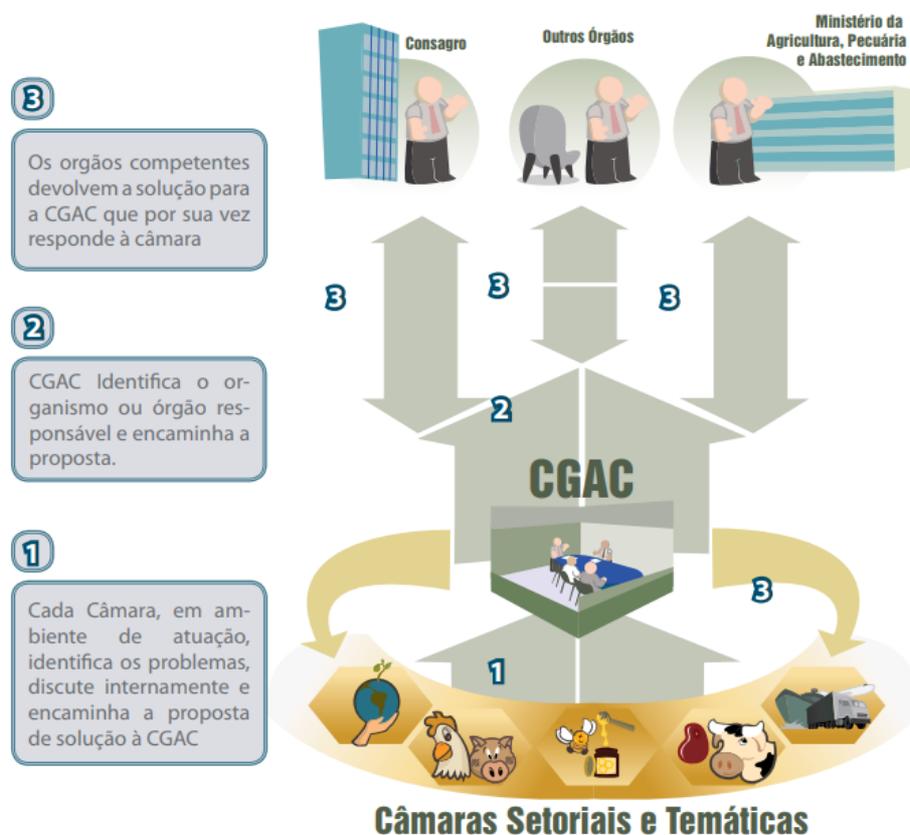
de Pescados; Soja; Tabaco e Viticultura, Vinhos e Derivado (MAPA, 2016d). E há 6 Câmaras Temáticas, sendo elas: Agricultura Orgânica; Agricultura Sustentável e Irrigação; Crédito, Seguro e Comercialização; Infraestrutura e Logística; Insumos Agropecuários e do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Insumos Agropecuários do SUASA (MAPA, 2016e). Estas Câmaras Temáticas têm por finalidade contribuir para o agronegócio brasileiro, uma vez que estando interligadas às Câmaras Setoriais, permitem agregar vários representantes de diversos setores da economia, responsáveis pela produção, armazenamento, transporte, distribuição e exportação.

Para proporcionar um melhor desempenho, o MAPA instituiu a Coordenação-Geral de apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas – CGAC, a qual possui como principal atribuição coordenar e apoiar as atividades das Câmaras, oferecendo apoio operacional, recebendo, encaminhando e acompanhando as proposições enviadas, promovendo o intercâmbio entre as diversas Câmaras, organizando o material de memórias (atas, banco de dados, entre outros) destas, entre outras atribuições (MAPA, 2009). Dessa forma, o fluxograma dos trabalhos das Câmaras pode ser resumido pela Figura 5.

Uma vez que o presente trabalho fala sobre fruticultura irrigada no Semiárido, merece registro a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura, que foi criada pela Portaria nº 34, de 26 de janeiro de 2006, porém sua instalação remete a mais de dois anos antes, em 25 de novembro de 2003. Esta Câmara possui como objetivo a reunião de produtores, indústrias, exportadores, varejistas, bem como de órgãos públicos, além de entidades privadas com interesses na questão, sejam elas de cunho econômico, social, técnico ou político (MAPA, 2017b).

Dentro dessa estrutura regulatória do agronegócio, faz-se necessário ressaltar, também, a importância da ANVISA, seja no registro dos agrotóxicos, onde possui competência compartilhada com o MAPA e com o Ministério do Meio Ambiente, ou em diversas outras competências relacionadas a alimentos, resíduos tóxicos, instalações onde ocorrem a produção dos alimentos etc.

Figura 5 – Fluxo do processo envolvendo Câmaras Setoriais e Temáticas, Coordenação-Geral de apoio às Câmaras e os Órgãos competentes



Fonte: (MAPA, 2009).

3.2 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA

O compartilhamento de riscos entre países e regiões, em decorrência do processo de globalização e constantes trocas de mercadorias devido ao gigantesco volume de exportações e importações (sobretudo de alimentos), além da circulação interna de mercadorias, considerando-se o tamanho do Brasil e a sua enorme extensão territorial de fronteiras, além de inúmeros portos e aeroportos e a velocidade acelerada com que se dão as inovações tecnológicas, juntamente com a pressão dos grupos de interesses, constituem-se desafios para a vigilância sanitária e transformam a governança regulatória em importante preocupação institucional para a ANVISA.

A ANVISA é uma autarquia sob regime especial, de acordo com o art. 3º, *caput*, da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e vinculada ao Ministério da Saúde (BRASIL, 1999). Tem como sede e foro o Distrito Federal, com prazo de duração indeterminado

e atuação em todo o território nacional. Detém natureza especial por ostentar a característica de possuir independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, garantidas pelo art. 3º, Parágrafo Único, da referida Lei. Esta agência atua como entidade administrativa independente, exercendo suas prerrogativas legais nos termos da Lei nº 9.782/99, art. 4º (JUSTEN FILHO, 2008).

O movimento de modernização estatal e descentralização administrativa iniciado no Brasil, na década de 1990, deu ensejo à criação de várias outras autarquias especiais, sob a denominação de Agências Reguladoras. Foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional do Cinema – ANCINE e a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (SALES, 2018).

As leis que instituíram as agências reguladoras buscaram atribuir a estas uma maior autonomia em relação ao Poder Executivo, em face de possuírem importante função regulatória específica de determinado setor econômico, garantindo-se legalmente a estabilidade de seus dirigentes. A ANVISA assumiu a função regulatória sobre uma área bastante importante para a saúde pública – a vigilância sanitária, pelo fato de abranger medicamentos, alimentos e agrotóxicos, dentre outros. A atuação da ANVISA lida com interesses de corporações com grande poder econômico e político, daí a necessidade de maior autonomia e estabilidade para seus dirigentes (SANTOS, 2015).

A Lei nº 9.782/99, que instituiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária atribuiu à ANVISA, em seu art. 7º, inciso I, a função de Coordenadora do referido Sistema. A mesma deverá exercer suas atividades de vigilância sanitária, de competência federal, de forma descentralizada (SANTOS, 2015). Ainda de acordo com esse autor, o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária deve ser executado por todos os entes federativos, conforme suas competências legais, que deverão agir de maneira cooperativa, desconcentrada e descentralizada, devido ao grande número de atividades sujeitas ao seu controle, fiscalização e normatização, como a produção e comercialização de alimentos, medicamentos, cosméticos, dentre outros.

De acordo com o art. 6º da Lei nº 9.782/99, a finalidade institucional da ANVISA é a proteção da saúde da população, por meio do controle sanitário da produção e da

comercialização de serviços e produtos submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos respectivos ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (BRASIL, 1999).

O art. 7º da Lei nº 9.782/99, dispõe sobre a competência da ANVISA para proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º da mesma Lei (merece destaque os incisos III e IV: “III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde; IV - exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras [...]”), devendo, relativamente ao agronegócio, de acordo com os incisos IV, VII, VIII, IX, X, XV, e XXII, do art. 7º: estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde; autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos mencionados no art. 8º desta Lei (referente ao inciso II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários); anuir com a importação e exportação dos produtos mencionados no art. 8º desta lei (inciso II); conceder registros de produtos, segundo as normas de sua área de atuação; conceder e cancelar o certificado de cumprimento de boas práticas de fabricação; proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; coordenar e executar o controle da qualidade de bens e produtos relacionados no art. 8º desta Lei (inciso II).

De acordo com os §§ 1º e 2º do art. 7º da Lei nº 9.782/99, a ANVISA poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a execução de atribuições que lhe são próprias, excetuadas as previstas nos incisos I, V, VIII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX deste artigo, e poderá assessorar, complementar ou suplementar as ações estaduais, municipais e do Distrito Federal para o exercício do controle sanitário (BRASIL, 1999).

Ainda, relacionado ao agronegócio, o art. 8º da Lei nº 9.782/99 incumbe à ANVISA a regulamentação, o controle e a fiscalização dos produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública. E disciplina no seu § 1º, inciso II, e §§ 3º e 8º sobre esses produtos e serviços a serem fiscalizados, *in verbis*:

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

[...]

II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

[...]

§ 3º Sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, submetem-se ao regime de vigilância sanitária as instalações físicas, equipamentos, tecnologias, ambientes e procedimentos envolvidos em todas as fases dos processos de produção dos bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária, incluindo a destinação dos respectivos resíduos.

[...]

§ 8º Consideram-se serviços e instalações submetidos ao controle e fiscalização sanitária aqueles relacionados com as atividades de portos, aeroportos e fronteiras e nas estações aduaneiras e terminais alfandegados, serviços de transportes aquáticos, terrestres e aéreos. (BRASIL, 1999).

3.3 REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICOS

A evolução da indústria de agrotóxicos está ligada ao processo de modernização da agricultura após a segunda guerra mundial, em face do uso intensivo de insumos químicos, biológicos e mecânicos. No Brasil, este processo foi se consolidando durante a década de 1970 com a constituição de um parque industrial de insumos para a agricultura, como parte resultante da política de substituição de importações. Em relação à indústria de agrotóxicos, a criação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, em 1975, foi de fundamental importância. Isto se deu no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que proporcionou recursos financeiros para a criação de empresas nacionais e a instalação de subsidiárias de empresas transnacionais no país (PELAEZ, TERRA e SILVA, 2010, p. 28).

De acordo com Almeida *et al.* (2017, p. 2), a partir da década de 1970 o governo brasileiro adotou a monocultura e o uso intensivo de agrotóxicos como política agrícola de modernização no campo. Esta política foi incentivada por meio de isenções fiscais às indústrias químicas formuladoras de agrotóxicos.

Em 1989 entrou em vigor a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, regulamentando a fabricação e o uso dos agrotóxicos no país, que substituiu o antigo regulamento sobre a matéria, o Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, tornando o processo de registro de agrotóxicos muito mais exigente. Esta lei dispõe sobre a

pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins (BRASIL, 1989).

A lei 7.802/89, conhecida como a Lei dos Agrotóxicos, foi regulamentada pelo Decreto nº 98.816, de 11 de janeiro de 1990, tendo este sido revogado e substituído pelo Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002. O grande avanço da Lei 7.802/89 deu-se com o estabelecimento de regras mais rigorosas para a concessão de registro dos agrotóxicos, que em seu art. 5º proíbe o registro de novos agrotóxicos caso a ação tóxica deste não seja igual, ou menor, do que a de outros produtos já existentes e destinados a um mesmo fim, e até a possibilidade de impugnação ou cancelamento do registro por solicitação de entidades representativas da sociedade civil; em seu art. 4º, a citada lei dispõe sobre a obrigatoriedade de se cadastrarem nos órgãos competentes todos os agentes diretamente envolvidos no manuseio de agrotóxicos, desde os produtores, importadores, comerciantes, e até os aplicadores dos produtos, visando uma maior rastreabilidade das infrações causadas pelos usuários dos agrotóxicos; também foi instituída a obrigatoriedade do receituário agrônomo para a venda de agrotóxicos em seu art. 13. Esta lei trouxe uma maior responsabilidade administrativa por qualquer dano causado pelos agrotóxicos (BRASIL, 1989).

A nova estrutura de registro dos agrotóxicos passou a ser compartilhada pelos Ministérios da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente. Ao Ministério da Agricultura coube a avaliação do desempenho agrônomo do produto, ao da Saúde a avaliação toxicológica e ao do Meio Ambiente a avaliação ambiental (TOMITA, 2006).

De acordo com Pelaez, Terra e Silva (2010, p. 29), diante da retração das políticas públicas de incentivo à agricultura, a Confederação Nacional da Agricultura – CNA e a Associação Nacional dos Defensivos Genéricos – AENDA, têm se empenhado para alterar a legislação de agrotóxicos para facilitar o registro dos produtos, sobretudo dos equivalentes cujas patentes já expiraram, sob o argumento de que haveria uma significativa redução dos preços dos agrotóxicos, tendo como consequência a redução sobre os custos de produção agrícola. Essas entidades alegam que o marco regulatório atual favorece as grandes empresas transnacionais, que possuem maior capacidade de investimento em P&D, permitindo atender mais

facilmente as exigências dos órgãos de registro e fiscalização, contribuindo para uma maior concentração do mercado. Esses autores explicam ainda que os órgãos reguladores, particularmente a ANVISA e o IBAMA, consideram as exigências legais como condição fundamental para minimizar os riscos e perigos ao meio ambiente e à saúde do consumidor e dos trabalhadores rurais.

A lei 7.802/99, ao tratar das competências e sobre o registro dos agrotóxicos, sedimentou nas mãos do Poder Executivo a prescrição dos parâmetros oficiais que devem ser cumpridos para as avaliações para a concessão do referido registro. Os parâmetros seriam criados a partir de decretos. Esse formato de normatização das avaliações, e posterior classificação dos agrotóxicos, não esteve sujeito à aprovação do Congresso Nacional e, assim, tornou-se passível de ser alterado em função dos critérios definidos pelos diferentes governos (PELAEZ, TERRA e SILVA, 2010, p. 37).

Este espaço discricionário deixado para o exercício do Poder Executivo, tornou-se o foco de ação dos grupos de interesse representados por associações de classe dos diferentes segmentos da indústria de agrotóxicos, como a Associação Nacional de Defesa Vegetal – ANDEF, a Associação Nacional dos Defensivos Genéricos – AENDA e o Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG, bem como da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, representando parte do setor agrícola (PELAEZ, TERRA e SILVA, 2010, p. 37). As estratégias de intervenção dessas associações, junto às instâncias de decisão do governo federal, configuram o chamado mesocorporatismo. Nesse cenário, as esferas econômica e política interagem, por meio de um jogo de forças, em busca da legitimação e da legalização de interesses privados. Essa interação constitui um nexo “econômico-jurídico”, no qual as empresas buscam, sobretudo, estabelecer regras favoráveis à sua atuação no mercado (SAMUELS, 1989).

Os grupos de pressão questionaram sobre as exigências para o registro de agrotóxicos, como a AENDA, a qual argumentava que o novo marco regulatório representou um maior custo e maior tempo no prazo de espera para a obtenção de novos registros, bem como maiores gastos em função das novas exigências de embalagem e rotulagem, e que isso teria contribuído para a criação de barreiras à entrada no mercado para as empresas especializadas, as quais passaram a ter custos maiores para empreender todos os testes exigidos para a concessão dos registros, tendo colaborado para a manutenção de uma elevada concentração de poucas

empresas no mercado nacional. Os produtores rurais manifestaram-se, entre outros, por meio da bancada ruralista (PELAEZ, TERRA e SILVA, 2010, p. 38).

Neste sentido, os grupos de pressão advindos das associações de produtores rurais e da AENDA lograram êxito em alterar o Decreto nº 98.8116/90 que, segundo eles, atravancaria a expansão da oferta e a redução dos preços dos agrotóxicos, e impedia a desconcentração do mercado nacional. Assim, ocorreram duas modificações: a primeira, com o Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002, que revogou e substituiu o Decreto nº 98.8116/90, e a segunda, com o Decreto nº 5.981, de 06 de dezembro de 2006, que dá nova redação e inclui dispositivos ao Decreto nº 4.074/2002.

Nas palavras de Gurgel *et al.* (2017, p. 9), “a pressão dos conglomerados econômicos de produção de agroquímicos para atender às demandas do mercado e de *commodities* agrícolas, tem resultado numa tendência de supressão da função reguladora estatal”. Assim, as legislações recentemente publicadas no Brasil e os correspondentes projetos de lei em tramitação, tentam flexibilizar a função regulatória do Estado. Neste sentido, a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, anuindo a autoridade agropecuária a importar e conceder autorização emergencial temporária de produção, distribuição, comercialização e uso de agrotóxicos e afins com uso não autorizado no país (BRASIL, 2013).

A expansão do mercado de agrotóxicos no Brasil tem levado à instalação de filiais das transnacionais produtoras de agrotóxicos e transgênicos no país, como é o caso da recente inauguração de uma fábrica da Monsanto em Pernambuco, na cidade de Petrolina (GURGEL *et al.*, 2017, p. 6).

A exposição aos agrotóxicos ocorre, principalmente, no setor agropecuário, mas também nas atividades de controle de vetores em saúde pública, nas empresas de dedetização, e durante a produção dos mesmos, no transporte, e em sua comercialização. É importante frisar que, além da exposição ocupacional, destaca-se também a contaminação dos alimentos, e do meio ambiente, o que coloca em risco a saúde de outros grupos populacionais, como as famílias dos agricultores, a população circunvizinha a uma unidade produtiva e a população em geral que se alimenta da produção agrícola. Neste sentido, é de fundamental importância que todas as esferas de governo adotem medidas preventivas, de acordo com suas respectivas

competências estabelecidas na Lei nº 7.802/1989 e nos seus regulamentos, para a proteção à saúde humana, animal e ao meio ambiente (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 2).

Para Londres (2011, p. 99-100), existe no país uma legislação de agrotóxicos que, se fosse cumprida por todos os elos da cadeia (fabricantes, comerciantes, órgãos de fiscalização e agricultores), minimizaria consideravelmente os danos por eles provocados. A Lei 7.802/1989, é considerada avançada e foi aprovada pouco depois do assassinato de Chico Mendes, num momento em que, devido a enormes pressões internacionais com foco sobre a Amazônia, o governo brasileiro considerou estratégico aprovar um pacote de medidas pró meio ambiente, que incluía o Projeto de Lei sobre agrotóxicos.

De acordo com Londres (2011, p. 100), a Constituição Federal já estabelece alguns princípios que se aplicam à questão dos agrotóxicos, e assegura em seu art. 225, *caput*, que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). E, que o § 1º e seu inciso V, do art. 225, estabelece que: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente [...]”. Também merece destaque o art. 196 da CF, que diz que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos [...]” (BRASIL, 1988).

3.4 CERTIFICAÇÕES

Padrões internacionais na área de alimentos assumem um papel chave para proteger a saúde humana, o meio ambiente, os interesses dos consumidores e o comércio internacional. A atuação conjunta da Organização Mundial do Comércio – OMC e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO tem permitido que o comércio internacional de alimentos ocorra a partir de referências sólidas quanto, à qualidade, à sanidade e ao valor nutricional. A OMC, por exemplo, possui regras que disciplinam sobre exigências sanitárias às importações de

alimentos que precisam ter base científica. O Codex Alimentarius, da FAO e da Organização Mundial da Saúde – OMS, é a fonte primária de padrões na área de alimentos. Os acordos da OMC incentivam os governos a harmonizarem suas exigências com base no Codex Alimentarius, e essa harmonização permite diminuir os obstáculos ao comércio ao mesmo tempo em que assegura preocupações legítimas com a saúde (FAO e WTO, 2017).

FAO e WTO (2017) defendem a definição de padrões internacionais de qualidade para produtos alimentícios e esclarecem a importância de normas para a garantia de que a comida que chega à mesa das pessoas seja mais saudável, segura e barata. Observam que, se não houvesse padrões internacionais para alimentos, os consumidores se sentiriam mais inseguros quanto à qualidade do que consomem; os produtores teriam que cumprir exigências diferentes em cada mercado de destino; os pequenos exportadores seriam especialmente prejudicados; o comércio internacional diminuiria; e os preços muito provavelmente aumentariam, afetando, ao final, os próprios consumidores. Enfatizam que os Padrões internacionais servem para aumentar a segurança e a confiabilidade dos alimentos que chegam à mesa das pessoas em todo o mundo, com a consequente melhoria da saúde e do bem-estar e o crescimento econômico, que refletem os objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU.

Os governos têm uma tarefa importante para assegurar que os alimentos são seguros e que, por exemplo, os pesticidas utilizados não contaminam o meio ambiente, uma vez que os consumidores querem também ter certeza que as frutas e os legumes que consomem não contêm níveis nocivos de resíduos tóxicos desses pesticidas. Como novos pesticidas são constantemente desenvolvidos, os governos podem ter dificuldades em manter os seus requerimentos atualizados. Neste sentido, padrões internacionais para níveis seguros de pesticidas em frutas e legumes, desenvolvidos pelo Codex Alimentarius, permitem que governos contem com uma referência internacional de credibilidade. Esses Padrões internacionais são indispensáveis para que o comércio ocorra sem maiores obstáculos, além de evitar que medidas relacionadas à qualidade dos alimentos sirvam para dissimular interesses meramente protecionistas. Sendo esses Padrões internacionais ancorados na ciência, eles dificultam que os países adotem medidas fitossanitárias apenas como artifício para restringir as importações (FAO e WTO, 2017).

De acordo com FAO e WTO (2017), países podem monitorar na OMC a implementação desses padrões internacionais, acordados no âmbito do Codex, em situações concretas. Esses autores citam que mais de 900 casos envolvendo barreiras técnicas, sanitárias ou fitossanitárias já foram discutidos nos comitês da OMC e que em boa parte dos casos os países conseguem resolver suas diferenças por meio do diálogo, facilitado muitas vezes pela existência de padrões internacionais. E, que das centenas de casos discutidos, apenas 20 viraram disputas comerciais no sistema de solução de controvérsias da OMC.

Porter (1990) afirma que há um interesse comum entre empresas, ambientalistas e consumidores em apoiar uma regulação do padrão dos produtos. Padrões rigorosos para a performance dos produtos, sua segurança e impacto ambiental contribuem para a criação e a relevância da vantagem competitiva. Isso pressiona as companhias a aumentarem a qualidade, avançar tecnologicamente e promove a resolução de preocupações dos consumidores e da sociedade. O desafio criado para a regulação dos padrões dos alimentos se diferencia de país para país. Para minimizar o problema, vários órgãos reguladores e companhias enfatizaram o uso de sistemas de vigilância de alimentos que confiscam e rastreiam alimentos que possam criar risco à saúde (BELL e SHELMAN, 2009).

Empresas, assim como o governo, estão frequentemente propensos a ver os custos a curto prazo de lidar com padrões altos, e não os benefícios a longo prazo em termos de inovação. As empresas apontam para os rivais internacionais, os quais não possuem padrões tão duros e acreditam que eles têm vantagem em relação ao custo. Tal pensamento é baseado em uma visão incompleta de como a vantagem competitiva é criada e sustentada, onde vender produtos com baixa performance, inseguros e danosos ao meio ambiente não é uma forma real de vantagem competitiva em segmentos sofisticados da indústria, especialmente em um mundo onde a preocupação com o meio ambiente e o bem estar social estão crescendo em todos os países. Compradores sofisticados irão priorizar segurança, engajamento ambiental e melhores produtos antes que o governo o faça. E por fim, empresas sem habilidades para produzir tais produtos vão ter que transpor um nível de dificuldade imenso para entrar no mercado internacional, e pode até aumentar a velocidade com a qual as regulações estrangeiras são endurecidas (PORTER, 1990).

Questões como a rastreabilidade, a certificação e os cuidados fitossanitários na fruticultura são destacadas por Gonçalves, Vianna e Bacha (2007). Para esses autores, há uma tendência crescente de garantias relacionadas à segurança alimentar nas diversas cadeias produtivas. Programas de qualidade na cadeia de produção têm sido adotados em diversos ramos produtivos, não apenas com relação às frutas, mas de maneira geral para todo o mercado de produtos perecíveis. Um reflexo de tais programas é a adoção de selos de certificação que comprovam a qualidade e condições sanitárias do bem importado. Essas certificações estabelecem um conjunto de normas internacionais de controle de qualidade, exigindo grandes mudanças no processo produtivo.

O aumento no consumo de frutas e legumes e sua forma de acesso pelos supermercados, a partir das redes ou das cadeias, possibilitaram o surgimento de novos mecanismos de controle e regulação. Como os verdadeiros responsáveis por possibilitar o acesso dos consumidores aos produtos, os supermercados assumiram, em grande parte, a responsabilidade por assegurar a qualidade e segurança dos alimentos. Nunca as pessoas tiveram tanto interesse em buscar maiores informações sobre o produto que consomem, sobretudo, a respeito do lugar onde foram produzidos e de que modo foram produzidos. (BEZERRA, 2012, p. 172 e 174).

Bezerra (2012, p. 172) explica que foram organizados sistemas de auditoria e certificação privados com o objetivo de fiscalizar a qualidade das frutas, com vistas a oferecer a “garantia” ao consumidor que o mesmo encontrará produtos provenientes de empresas auditadas, de forma sistemática, onde são verificadas a respeitabilidade ao uso das boas práticas agrícolas, o respeito às normas ambientais e ao cumprimento das leis trabalhistas do local onde as frutas são produzidas. Este autor relata que, com a criação dos sistemas de auditoria e certificação de alimentos, controlados por empresas multinacionais de auditoria e certificação, vislumbrou-se um novo nicho de mercado. Nesse sentido, várias empresas se especializaram na inspeção de produtores agrícolas em todo o mundo, aplicando os pontos de controle criados pelas certificações, como os da GLOBALG.A.P. e das certificações criadas por redes individuais, tais como a Tesco Nurture e Garantia de Origem Carrefour, dentre outros, e enfatiza que os supermercados ocupam hoje um papel central de controle e governança sobre as redes de produção.

Gereffi *et al.* (2001) admitem a existência de dois tipos de estrutura de governança nas cadeias globais de valor – a que Bezerra (2012) se refere como redes de produção global – quais sejam: a governança que é dirigida pelos produtores e a dirigida pelos compradores. “Essa proposta é bastante interessante por concentrar a análise das redes no que diz respeito ao papel das empresas, suas relações com o mercado e a dinâmica dos setores da produção e do capital comercial” (BEZERRA, 2012, p. 177).

Uma tendência que caracteriza a expansão dos supermercados é o controle da cadeia de produção, desde a fazenda até a prateleira. Foi desenvolvida uma complexa logística de gerenciamento dos seus fornecedores. Os consumidores passaram a procurá-los com mais habitualidade, para o atendimento de suas necessidades básicas de suprimento, mas também por comodidade e praticidade. As redes varejistas ganharam força na negociação e definição dos preços junto aos produtores e fornecedores, justamente pelo seu poder de compra e de acesso aos consumidores (BEZERRA, 2012, p. 181).

Verificando-se o crescimento das redes de produção da fruticultura, observa-se o papel de destaque do mercado europeu nos fluxos de exportação e no aumento do consumo de frutas, bem como na organização das redes de governança. Neste sentido, observa-se que o papel dos supermercados nesta nova configuração econômica da cadeia agroalimentar supera a simples comercialização e distribuição de alimentos, e passa a influenciar, diretamente, os padrões de produção e de consumo, portanto, conduzem a decisão do que será produzido, onde e qual padrão será adotado (LAWRENCE e BURCH, 2007).

As grandes redes varejistas criaram, em relação à produção de frutas, um sistema de certificação baseado em auditorias para assegurar que seus fornecedores seguem as principais normativas das Boas Práticas Agrícolas. A preocupação com a sanidade dos alimentos e a redução/eliminação gradativa da quantidade abusiva de agroquímicos criou nichos de mercado, uma vez que os consumidores adotaram novos hábitos de consumo, passando a exigir produtos agrícolas mais saudáveis. Para isso, foi necessária a regulamentação da produção de alimentos e o estabelecimento de normas e critérios que determinassem a segurança e a qualidade dos produtos.

Verifica-se novas formas de governança quando as redes varejistas adentraram na arena da regulação via difusão de certificações privadas. Para Fuchs e Kalfagianni (2010), o surgimento e a difusão da regulamentação privada dos alimentos dão-se em função do poder estrutural (material) dos supermercados, como também do poder das redes varejistas em criar uma legitimidade perante os consumidores. Assim, os supermercados se tornam atores políticos prontos para disputar sua efetividade na sociedade. De acordo com Hatanaka e Busch (2008, p. 73), a “Certificação de terceira parte é um mecanismo de verificação da segurança e qualidade dos produtos no qual uma terceira parte avalia, julga e certifica a segurança e qualidade diante um determinado conjunto de normas e procedimentos de conformidade.”

Para Henson (2008, p. 66), o aumento no temor dos consumidores quanto à segurança e à qualidade dos alimentos, principalmente após o escândalo da vaca louca e da disseminação dos alimentos transgênicos, contribuiu para o descrédito da fiscalização pelo poder público. Diante desse cenário, as grandes redes de supermercados começaram a competir entre si, utilizando-se de estratégias de diferenciação das mercadorias com o foco na segurança e qualidade. Nesse sentido, deu-se o fortalecimento das certificações, que permitiu a criação de normas, padrões e regras, tidas, muitas vezes, como mais rígidas do que as do poder público. Essas normas, de uma forma geral, seguem os preceitos do *Codex Alimentarius*, criado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO.

Para a obtenção da certificação, os produtores recebem inspeção de empresas de auditoria. Assim, a GLOBALG.A.P. e/ou redes de supermercados contratam terceiros, os organismos certificadores (empresas de auditorias), para que estes possam inspecionar os produtores e avaliá-los mediante a aplicação dos respectivos códigos e normas para a emissão dos certificados, de cada certificadora. A certificação não necessariamente agrega valor aos produtos, sendo mais uma questão de acesso ao mercado externo, uma vez que aqui no Brasil as certificações são ainda “dispensáveis”, tendo em vista que é pouco difundida a exigência de certificação de qualidade.

3.4.1 Organismos Certificadores

A partir da década de 1990 surgiram inúmeras certificações privadas. Henson e Humphrey (2011, p. 154) citam três tipos de certificações privadas nas redes agroalimentares, sendo elas: a) certificações de empresas individuais, como a *Tesco Nature's Choice*, *Garantia de Origem Carrefour*, *Field to fork Marks & Spencer*, *Albert Heijn BV*; b) certificações coletivas nacionais: *Assured Food Standards (UK)*, *British Retail Consortium Global Standard*, *Freedom Food (UK)*; c) certificações coletivas internacionais: *International Food Standard*, *Safe Quality Food*, *GLOBALG.A.P.* Também ocorreu o crescimento da comercialização pelas grandes redes de supermercado de produtos certificados com o selo do Comércio Justo (*Fairtrade*), e de produtos orgânicos.

A *Global Partnership for Good Agricultural Practice* (Parceria Global por Boas Práticas Agrícolas, em tradução livre e literal), ou simplesmente *GLOBALG.A.P.*, estabelecida originalmente em 1997 como *EurepGap (Euro Retailer Produce Working Group for Good Agricultural Practices*, ou Grupo de trabalho dos varejistas europeus por boas práticas agrícolas, em tradução livre) surgiu como uma iniciativa que buscava estabelecer padrões de segurança e conservação alimentar para a indústria alimentícia. Foi em 1999 que dezessete varejistas do ramo alimentar da Europa se uniram para apresentar a ideia de padrões universais a serem adotados nos produtos por estes comercializados. A iniciativa visava estabelecer parâmetros de produção alimentar que garantiriam segurança para os consumidores e também para o meio ambiente (BELL e SHELMAN, 2009; KALFAGIANNI e FUCHS, 2012a).

De todas as certificações existentes, aquela que obteve uma maior difusão foi a *GLOBALG.A.P.* Esta é uma organização privada, criada com o objetivo de formular normas voluntárias para a certificação de produtos agrícolas e garantir credibilidade e segurança ao público consumidor, assegurando a comercialização de produtos saudáveis. A certificação *GLOBALG.A.P.* surgiu com o intuito de simplificar o atendimento às normas regulamentadoras por parte dos fornecedores, pois, em vez da criação de vários selos, com diferentes metodologias e práticas e a avaliação acerca da origem de cada produtor e/ou fornecedor, foi pensada uma forma de harmonizar todas as práticas agrícolas e, de comum acordo, acatar a emissão da

certificação via auditoria como uma forma fidedigna de controle da produção (KALFAGIANNI e FUCHS, 2012b).

Bell e Shelman (2009) explicam que o GLOBALG.A.P. é um organismo certificador internacional com sede na Alemanha, que visa a agricultura segura e sustentável em todo mundo. É um protocolo genérico de boas práticas agrícolas que tem um selo social anexo. Vai desde a escolha das mudas, solo, propagação e rastreabilidade. Ainda segundo esses autores, o GLOBALG.A.P. inicia-se com a adaptação da empresa ao protocolo, seguida de visita do auditor de uma empresa certificadora (terceira) registrada no GLOBALG.A.P. na Alemanha. O produtor atende às recomendações do auditor, e, se tudo estiver nos conformes, a entidade certificadora máxima (GLOBALG.A.P.) autoriza a certificadora a emitir o certificado GLOBALG.A.P. para o produtor. A entidade máxima certificadora, neste caso a GLOBALG.A.P., registra numa plataforma e autoriza a empresa certificadora a emitir o certificado para a empresa produtora.

O protocolo da GLOBALG.A.P. foi originalmente desenhado para responder às preocupações dos consumidores acerca da segurança alimentar, definida no *Codex Alimentarius* com a garantia de que os alimentos não causarão danos ao consumidor quando este fosse preparado e, ou consumido.

A proposta da iniciativa era direta e ambiciosa: os produtores que desejassem vender para os grupos varejistas participantes precisariam ser certificados por organizações credenciadas, de forma a atestar a qualidade de seus produtos. Inicialmente, apenas os varejistas foram incluídos no processo decisório que culminavam nas elaborações dos padrões a serem adotados. Porém, tal modelo foi identificado como ineficaz, pois não levava em consideração as análises das questões pela óptica do produtor. Sendo assim, em 2001, um grupo de 50 produtores se juntaram aos trabalhos da GLOBALG.A.P. O princípio da equidade foi estabelecido como norte nas discussões, no qual tanto a direção, o corpo técnico, quanto as participações nas decisões, seriam divididas igualmente entre os dois grupos, varejistas e produtores (BELL e SHELMAN, 2009).

Essas discussões deram origem a primeira versão de um documento que trazia as regras a serem seguidas pelos produtores, e foi lançada pelo grupo, ainda, com a alcunha de EUREPGAP, em 2001 (EUREPGAP, 2001). Atualmente, conta-se com a versão 5.2 da regulação, da atual GLOBALG.A.P, publicada em fevereiro de 2019, a

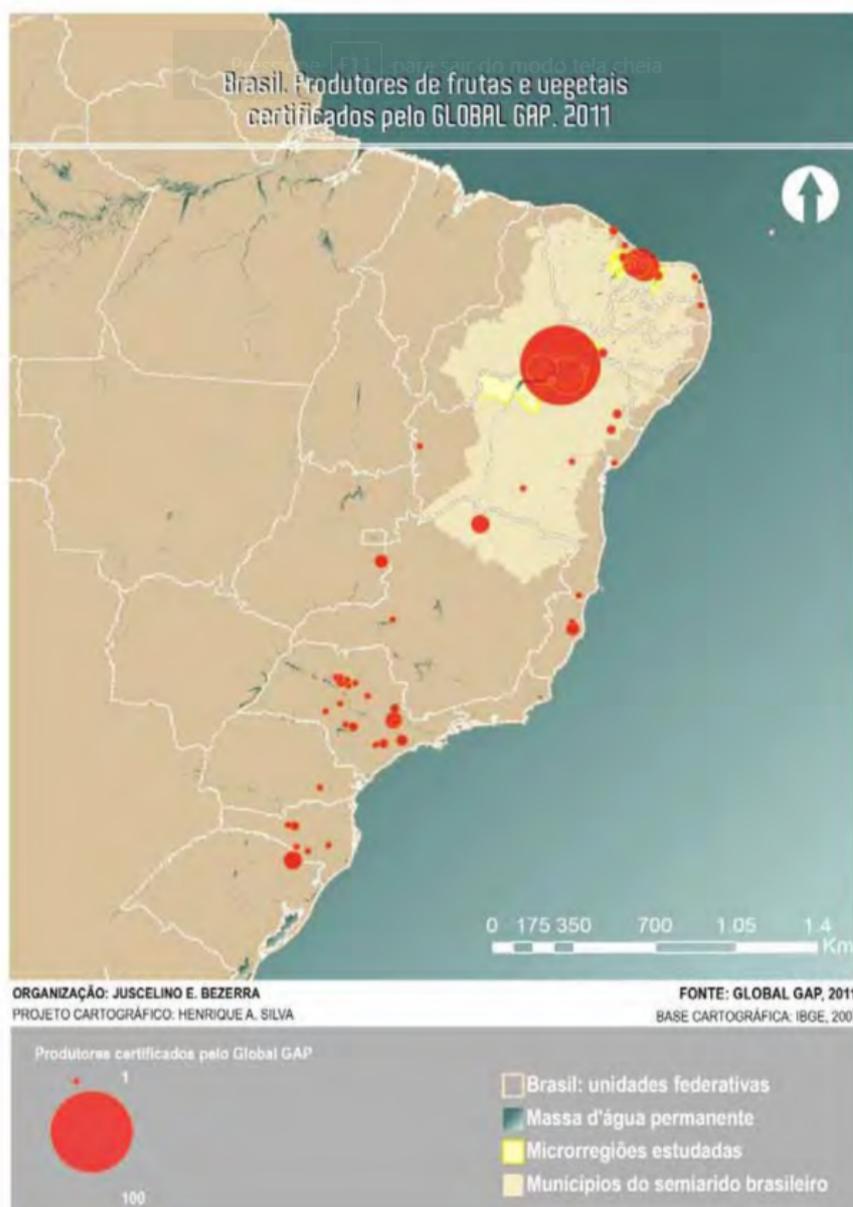
qual é dividida por temas (aquicultura, produção vegetal e produção animal) (GLOBALG.A.P., 2019).

Hoje, as normas estabelecidas pela certificação são criadas em parceria entre produtores (grandes grupos empresariais no setor da produção) e varejistas retalhistas, com o intuito de harmonizar os requisitos de produção conforme as orientações adotadas pelo código de Boas Práticas Agrícolas. A emissão do certificado GLOBALG.A.P. é realizada por empresas certificadoras, cadastradas pela organização mediante auditorias, e visitas de inspeção nas fazendas produtoras, de modo a certificar o atendimento a todas as regras contidas nos pontos de controle presentes no *checklist* adotado pela organização.

Bezerra (2012, p. 193) observa que os auditores ao realizarem a inspeção para emitir a certificação GLOBALG.A.P. devem seguir uma ampla lista de exigências contidas nos pontos de controle. Do total de 234 pontos de controle utilizados nas auditorias do GlobalG.A.P., 117 são vinculados à segurança alimentar, 50 ao meio ambiente e biodiversidade, 46 ao controle da rastreabilidade e 21 relacionam-se diretamente ao bem estar dos trabalhadores. Na prática, o cumprimento às regras do GLOBALG.A.P. significa a necessidade de realizar investimentos vultosos nas fazendas para adequar toda a infraestrutura de *packing house*, o treinamento dos trabalhadores, o controle de agrotóxicos, entre outros.

De acordo com os dados disponíveis no relatório anual da GLOBALG.A.P., em 2011, o número total de produtores com esta certificação cresceu 10% em relação a 2010, saindo de 102.300 produtores para 112.600. Estes produtores estavam em 113 países, sendo que 74% encontravam-se na Europa; 11% nas Américas; 9% na Ásia; 4% na África e 2% na Oceania. Destacaram-se com uma quantidade maior de produtores certificados a Espanha, a Itália e a Grécia. No Brasil, eram 433 produtores certificados, sendo 290 no setor de frutas e vegetais (BEZERRA, 2012, p. 189). A Figura 6 mostra a localização dos produtores certificados pelo GLOBALG.A.P. no Brasil em 2011, onde se pode observar a distribuição geográfica dos produtores certificados e perceber a importância das áreas de produção na Região Nordeste, que concentrava 71% desses produtores, com destaque para Petrolina (PE), que foi responsável por concentrar um terço (33%) de todos os produtores certificados pelo GLOBALG.A.P no Brasil naquele ano (BEZERRA, 2012, p. 191).

Figura 6 – Localização dos produtores certificados pelo GLOBALG.A.P. no Brasil – 2011



Fonte: Bezerra (2012, p. 190)

Apesar do progresso que o modelo de certificação estabeleceu, o que viabilizou tanto uma maior qualidade alimentar, quanto evoluções na questão ambiental em países cuja questão era negligenciada, este é fruto de algumas críticas. Uma delas está pautada no impacto financeiro que pequenos produtores sofrem na busca pela certificação (KALFAGIANNI e FUCHS, 2012a). Alguns críticos apontam a relação pouco igualitária que o grupo possui com fornecedores de países menos

desenvolvidos (CAMPBELL, 2005). Se faz fundamental que a iniciativa GLOBALG.A.P. busque sanar estas e outras importantes questões.

A partir das críticas feitas ao aspecto secundário com respeito aos fatores sociais da produção, O GLOBALG.A.P. desenvolveu pontos de controle específicos que tratam sobre as relações trabalhistas, o chamado de GRASP (*Risk Assessment on Social Practice*), traduzido para o português como Análise de Risco GLOBAL.G.A.P. para práticas sociais, que complementa a certificação tradicional, mas não obriga os produtores detentores da certificação GLOBALG.A.P., servindo de orientação e conscientização destes. O GRASP estabelece 11 pontos de controle, acompanhados de uma análise da comprovação documental, a serem averiguados junto aos produtores.

O GRASP representa um avanço no que diz respeito ao tratamento das questões trabalhistas, tanto que, mediante observação realizada por Bezerra (2012, p. 198), há uma correlação direta entre a presença de produtores certificados pelo GLOBALG.A.P. e o crescimento de postos de trabalho formal no setor do agronegócio. Esse autor cita como exemplo o município de Petrolina-PE (localizado em um dos mais importantes polos de irrigação do Brasil, destinados à produção de frutas), que concentrou em 2011 um terço (33%) dos produtores certificados pelo GLOBALG.A.P. no Brasil e em 2010 foi o município brasileiro com o maior número de trabalhadores formais no setor da agropecuária.

No entanto, Bezerra (2012, p. 198-199) adverte que ao considerar a adoção das certificações como um indicador de melhoria no ambiente de trabalho, não se pode reputar apenas à certificação a tarefa de cobrar das empresas produtoras de frutas o avanço nas condições de trabalho de seus empregados. E, observa ainda que a atividade exercida por organismos de certificação não possui legitimidade pública, indagando sobre quem avalia as certificações privadas e quem certifica as certificadoras.

Para Bezerra (2012, p. 202-203), uma das grandes críticas relacionadas às certificações, sobretudo, à GLOBALG.A.P., é a de não concentrar esforços mais precisos na proteção à saúde ambiental e a dos trabalhadores. E, relata uma entrevista sua com um representante da GLOBALG.A.P. em Berlim, onde citou exemplos de denúncias realizadas por pesquisas e organizações não governamentais de produtores, com relação às grandes empresas do setor da produção de frutas no

Nordeste para exportação (certificadas pela GLOBALG.A.P.), sobre acusações de violação de leis trabalhistas, e de não oferecer um meio ambiente de trabalho seguro aos trabalhadores. Relatou ainda que a reação do citado representante da GLOBALG.A.P., diante do seu relato, foi a de lamentar a ocorrência dos casos citados, ressaltando que a certificação é voltada para a segurança dos alimentos.

Diante da falha ou até desinteresse dos entes governamentais em promover a conservação ambiental dos ecossistemas encontrados em seu território, se faz fundamental que os atores não governamentais se levantem e exijam que as questões ambientalistas sejam seriamente discutidas e amplamente respeitadas (CASHORE, AULD e NEWSOM, 2004), e é nesse contexto que a Rainforest Alliance se apresenta.

A organização não governamental Rainforest, surgiu durante os anos 1990 tendo como proposta principal desenvolver padrões de produção que buscassem a criação de uma rede de agricultura sustentável. A iniciativa é apontada como importante na preservação ambiental, com vários estudos mostrando os benefícios que a iniciativa obteve em diversas regiões do mundo, contribuindo para unir uma cadeia de produção financeiramente eficiente, e ambientalmente responsável e sustentável (RAINFOREST, 2017). Pode-se destacar também, o impacto que as regras propostas por esta certificação trouxeram na produção cafeeira brasileira (PINTO *et al.*, 2014), na gerência agrícola australiana (DARE, SCHIRMER e VANCLAY, 2011) e até no ecoturismo sustentável (FONT, SANABRIA e SKINNER, 2003).

A *Sedex Members Ethical Trade Audit* – SMETA (Comissão de Auditoria Ética da Sedex, em tradução livre), é o nome da metodologia de auditoria adotada pela organização *Supplier Ethical Data Exchange* – SEDEX (Intercâmbio de dados éticos por fornecedores, em tradução livre).

Fundada em 2001 por um grupo de varejistas, a SEDEX é uma organização sem fins lucrativos que possui como objetivo trabalhar com fornecedores e compradores, a fim de implementar e aprimorar valores éticos em empreendimentos da cadeia de fornecedores a nível mundial (SEDEX, 2017).

A SMETA consiste em quatro principais documentos: o guia para melhores práticas, o documento de critérios de medição (que detalha os itens examinados durante as auditorias), o relatório de auditoria da SMETA e o relatório de plano de ação corretiva da SMETA. Esta é dividida em dois tipos de auditorias: a primeira,

baseada em apenas dois pilares, a qual audita as questões relativas aos padrões trabalhistas, bem como à saúde e segurança. Já o segundo modelo, baseado em quatro pilares, acrescenta aos dois anteriormente citados a questão ambientalista e a ética corporativa (SEDEX, 2017). O primeiro modelo, de dois pilares, é obrigatório para todas as auditorias SMETA, já o segundo, de quatro pilares, não é requerido para todos os membros SEDEX.

Se faz importante ressaltar que a SMETA é moldada e adaptada para cada tamanho, forma e tipo de cadeia de alimentos, de forma a prover uma auditoria ajustada metodologicamente para diferentes situações. Porém, o padrão principal que rege a SMETA se mantém fixo em todos os casos: um código de ética para um comércio ético (SEDEX, 2017).

A SMETA busca a adequação dos membros certificados não apenas pelas auditorias, mas por um trabalho autorregulatório exercido por cada membro, que inclui um questionário de auto avaliação e possui questionamentos que serão abordados nas auditorias, de forma a proporcionar uma oportunidade de adequação por parte do futuro auditado. Além disso, a SMETA disponibiliza um pacote de informações pré auditoria, de forma a cientificar, previamente, as empresas acerca dos padrões e medidas que serão adotadas nas auditorias. Esse trabalho de pré auditoria, busca uma diminuição do custo da certificação, bem como agilizar o processo.

4 A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA COMO ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO NO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA IRRIGADA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

As produções agropecuárias estão cada vez mais determinadas por exigências que envolvem aspectos que vão “muito além da porteira”, ou seja, todos os elos da cadeia estão mais submetidos às recomendações e percepções do varejo. De acordo com Ramos (2007, p. 43), tais exigências decorrem das novas dimensões do consumo de bens pelo ser humano, que envolvem preocupações com questões sociais e ambientais, e ampliam a diversificação e a diferenciação de produtos, com a consequente segmentação dos mercados e a criação de novas oportunidades de negócios, como a certificação de boas práticas agrícolas e de origem dos produtos, que atestam a qualidade destes.

O agronegócio está relacionado, de forma direta ou indireta, a uma vasta gama de assuntos importantes à agenda pública do país. Seu impacto positivo na economia brasileira é inquestionável, respondendo por mais de um quinto das operações comerciais no Brasil em 2018. Especificamente a fruticultura brasileira, serve consumidores de cerca de 100 países do mundo.

A expansão do agronegócio no Semiárido se deu principalmente nos estados da Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, por meio de polos irrigados de fruticultura. Ali, alguns produtos vêm experimentando um crescimento significativo nas exportações há décadas, como: manga, melão, uva, mamão, melancia, abacaxi, dentre outras frutas, tendo como destino os países da União Europeia, da Ásia, do Mercosul, os Estados Unidos e o Canadá, principalmente (SOUZA, 2006, p. 2). Os Estados da Bahia e Pernambuco concentram as exportações de manga e uva. O Ceará e Rio Grande do Norte respondem pelas exportações de melão, melancia, mamão e banana. Quase toda a exportação de frutas da região Semiárida é realizada por esses quatro estados.

O Brasil possui grandes extensões territoriais e condições bem favoráveis para o desenvolvimento do agronegócio e, dentre vários outros recordes na produção agropecuária, é o terceiro maior produtor de frutas do mundo. Mesmo o país exportando pouco mais de 3% de toda a sua produção (é desperdiçado no Brasil cerca

de 30% das frutas que são produzidas), essa cadeia produtiva do agronegócio tem alto potencial de crescimento (SEBRAE, 2016, p. 4).

Os riscos associados à incerteza quanto aos resultados do empreendimento destacam a agricultura como uma das mais complexas atividades da sociedade. Assim, vários riscos afligem os produtores rurais: como os fenômenos climáticos adversos, mercados complexos e mutáveis, riscos sanitários, crédito caro ou incerto, comercialização, logística, mudanças rápidas nos padrões de consumo, marco regulatório etc. (LOPES, 2017, p. 153).

Os consumidores, principalmente no mercado externo, estão a cada dia mais atentos ao modo de produção dos alimentos. Diante desse cenário, as certificações de Boas Práticas Agrícolas, produção orgânica, *Fairtrade* (comércio justo), sustentabilidade, entre outras, estão cada vez mais valorizadas no mercado e melhorando a qualidade de vida do produtor (SEBRAE, 2016, p. 6).

O Estado precisa de um direito econômico e concorrencial atuante na economia e de políticas públicas de incentivo e de regulação efetiva, voltadas para o desenvolvimento do país, cuja atuação daquele deve ser discutida entre a sociedade, autoridades públicas e empresários, para que as empresas nacionais sejam capazes de se destacarem e competirem com as multinacionais do mundo inteiro (SANTOS e FORTES, 2017, p. 139).

Deve o Estado buscar a qualidade regulatória, adotando políticas regulatórias com objetivos claros para assegurar que os benefícios econômicos, sociais e ambientais justifiquem os custos e sejam maximizados e distribuídos. Deve, ainda, o Estado, respeitar os princípios da transparência e da participação no processo regulatório, com o objetivo de garantir o interesse público e a equalização das necessidades de todos os interessados e afetados pelos *outcomes* regulatórios (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, 2012, p. 4).

4.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E SUA VERTENTE EM REDE

A teoria da Regulação Responsiva se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica deve ser pautada em regras fluidas e adaptativas que correspondam de forma eficaz às necessidades específicas, identificadas por uma análise exaustiva e realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Braithwaite propõe a Regulação Responsiva a fim de ultrapassar o debate entre regular e desregular, para qual “a efetividade da regulação depende da criação de regras que incentivem o regulado a voluntariamente cumpri-las, mediante um ambiente de constante diálogo entre regulador e regulado” (ARANHA, 2018, n.p.).

Ayres e Braithwaite (1992) afirmam que regulações eficazes devem dialogar com os diversos objetivos das empresas reguladas e que escalonar formas de regulação responsiva pode reter muitos dos benefícios da governança do *laissez-faire* sem abdicar da responsabilidade do governo de corrigir a falha do mercado. Ou seja, introduzir a regulação responsiva viabiliza uma forma de governança mais liberal, porém, sem a perda do poder do estado em intervir quando necessário.

A Teoria da Regulação Responsiva aponta que uma efetiva regulação depende de um ambiente favorável ao diálogo constante entre reguladores e os setores regulados, de forma a proporcionar regras que viabilizem tanto o interesse do estado, bem como da sociedade, mas também daqueles aos quais as regulações são dirigidas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). De acordo com essa teoria, um modelo regulatório com a participação ativa das partes envolvidas, por meio do diálogo, proporcionaria um ambiente de incentivo moral para o cumprimento das regras estabelecidas para as partes.

Para esta teoria, a punição, muitas vezes desproporcional ao ato praticado, como única forma de reação às infrações, não corresponde necessariamente à uma forma eficaz de garantir que as regras sejam obedecidas. Em vez de buscar repetidamente a punição como único meio de persuasão, Ayres e Braithwaite (1992) argumentam que um modelo progressivo deve ser adotado a fim de impor o cumprimento das regras, bem como viabilizar financeiramente e logisticamente os empreendimentos.

Braithwaite (2016) propõe que as medidas tomadas em casos de descumprimentos das regras sejam adotadas não somente pela frequência dos erros cometidos, mas sim pela atitude apresentada pela empresa. Assim, se o empresário se mostrar cumpridor das regras, o regulador deve manter apenas a atenção, sem interferências sobre o regulado. Caso erros leves sejam apresentados e o regulado se demonstre capaz e comprometido em relação às regras, devem ser tomadas apenas medidas meramente educacionais. Mas caso o regulado se demonstre totalmente desinteressado e desengajado no cumprimento das regras, medidas mais drásticas e punitivas deverão ser adotadas.

De acordo com Braithwaite (2006), países em desenvolvimento podem sim se beneficiar profundamente do modelo da Regulação Responsiva, em especial se o trabalho for feito através de modelos de governança em rede, pois o mundo vive uma era de governança em rede. Slaughter (2009) ressalta que se vivencia um momento da história onde a estrutura governamental de um país não reflete apenas as decisões tomadas pelos membros eletivos do poder, mas também as influências que as redes globais possuem na evolução legislativa local.

A regulação em rede funciona quando um novo ator é inserido no cenário a fim de suprir a carência ou fraqueza que os outros atores apresentam na capacidade de regular uma atividade econômica. Por exemplo, um país cuja capacidade econômica e governamental seja relativamente escassa, contará a princípio com a “boa fé empresarial”. Caso uma empresa se demonstre incapaz ou pouco propensa a desenvolver um modelo de autorregulação compatível com as necessidades das partes interessadas, o governo, caso não possua recursos (financeiros, de pessoal competente ou mesmo organizacionais) para exercer o seu papel regulador, poderá recorrer à ONGs locais ou internacionais para que possam exercer esse papel (LATOUR, 1984).

4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O AGRONEGÓCIO E SUA ESTRUTURA REGULATÓRIA NO BRASIL

As vicissitudes e a evolução pelas quais passaram o heterogêneo agronegócio no Brasil, mesmo com algumas políticas erráticas, tem proporcionado uma destacada

desenvoltura econômica e produtiva, mas existem desafios e encruzilhadas que precisam ser ultrapassados, para que este papel social e econômico seja mantido (BACHA, 2012; BUAINAIN *et al.*, 2014).

Este setor necessita de regras mais claras e de uma regulação moderna e essencialmente técnica, para que possa atender a dinâmica das complexas relações de mercado, sobretudo da fruticultura de base exportadora praticada no Semiárido, e num momento em que se vivencia uma era de governança em rede.

A Constituição Federal dispõe no seu art. 187, que “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 [...]” (BRASIL, 1988).

A construção de políticas públicas pode servir para a elaboração de instrumentos regulatórios, dado que a atividade de regulação se desenvolve diante de uma rede de atores públicos ou privados, com distintos interesses, onde se busca o alcance do interesse público a partir da interação destas partes.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA é o principal responsável por regular os assuntos relativos à produção agropecuária. Porém, a competência do MAPA se faz tão vasta, que assuntos dos mais diversos, como política agrícola, defesa vegetal e animal, registro geral da atividade pesqueira, cooperativismo e associativismo na agricultura, pecuária, aquicultura e pesca, e recentemente a reforma agrária, entre outras, tornam-se objeto de sua regulação. Dessa forma, pode-se verificar que diante de tantas atribuições do MAPA, além da necessária decisão política, tem-se inviabilizado a adoção de um modelo regulatório mais orgânico e participativo, bem como, a eficiência desse órgão em acompanhar a dinâmica e rapidez exigida pelo agronegócio no Brasil, que é um país com dimensões continentais e possui dezenas de cadeias produtivas ligadas ao agronegócio.

As competências atuais deste Ministério são oriundas da recente Medida Provisória nº 870, de 1 janeiro de 2019, especificamente nos seus arts. 21 e 22, além de outras elencadas no item 3.1.1 do nosso estudo. Destaca-se as competências descritas nos incisos I, II, VI e XV, do art. 21, que tratam, respectivamente, da política agrícola, abrangidas a produção, a comercialização, o seguro rural, o abastecimento, a armazenagem e a garantia de preços mínimos; da produção e fomento agropecuário, abrangidos a agricultura, a pecuária, a agroindústria; da defesa

agropecuária e segurança do alimento; e da conservação e manejo do solo e da água, destinados ao processo produtivo agrícola (BRASIL, 2019a).

Compete ao MAPA, ainda, a fiscalização de resíduos de agrotóxicos ou contaminação química, física ou biológica. Tal atuação é regida pela Instrução Normativa nº 31, de 15 de agosto de 2013 (MAPA, 2013b).

Dentre os órgãos que compõe a estrutura do MAPA, elencados no tópico 3.1.2, pode-se destacar as Secretarias relacionadas ao objeto desse estudo: Secretaria de Política Agrícola; a Secretaria de Defesa Agropecuária; Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação; e a Secretaria de Comércio e Relações Internacionais. Também, o Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e o Departamento de Suporte e Normas.

Têm-se, ainda, as Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SFAs, que são unidades descentralizadas e diretamente subordinadas à Secretaria-Executiva do MAPA, a quem compete executar atividades e ações disciplinadas no art. 48 do Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b), onde cabe destaque, de acordo como este trabalho, os incisos I, II e V, que tratam, respectivamente, da defesa agropecuária; da produção e fomento agropecuário, pesqueiro e aquícola; e da produção e comercialização de produtos agropecuários.

Sobre as SFAs, é importante mencionar a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Rio Grande do Norte, SFA/RN, que o autor visitou no final de 2018. Em conversa com o seu Superintendente à época, este explicou que no Estado do Rio Grande do Norte existem, apenas, 22 fiscais lotados na SFA/MAPA, para atuarem em portos, aeroportos e campo, em todo o estado. Que só pelo porto de Natal-RN são exportados cerca de 400 contêineres de frutas por semana. Ressaltou que existe sim, em alguns casos, uma demora na fiscalização pela SFA e que esta pode atrasar algumas vezes, inclusive na exportação de frutas, e que essa demora se dá pela existência de poucos servidores no órgão e o cuidado que o MAPA tem com o seu endosso quando da fiscalização dos produtos agropecuários, tendo em vista o crédito internacional de que dispõe o órgão ao atestar a qualidade dos produtos brasileiros que são exportados. O Superintendente até citou um exemplo negativo internacional, sobre fiscalização de produtos agropecuários – a China, uma vez que seus produtos exportados não são muito confiáveis, sob o ponto

de vista da qualidade fitossanitária. Por fim, informou que a maior empresa produtora de frutas frescas para exportação do Brasil e maior produtora e exportadora de melão no mundo, a Agrícola Famosa, sediada em Mossoró-RN, exporta parte de sua produção pelo porto do Ceará.

Também é de competência do MAPA, por meio do seu Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV, a inspeção da qualidade e segurança dos produtos de origem vegetal, tanto aqueles que são destinados ao consumo interno quanto à exportação. Esta competência é explicitada no Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019, especificamente em seu art. 24, conforme apresentado no item 3.1.2.1 (BRASIL, 2019b). Para efetuar a fiscalização, o DIPOV age através das Superintendências Federais de Agricultura – SFAs. As padronizações oficiais para os produtos de origem vegetal, são estabelecidas através de portarias ou instruções normativas, de acordo com o tipo de produto.

O MAPA conta, ainda, com o Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO. A Instrução Normativa nº 39, de 27 de novembro de 2017, cria o Manual do VIGIAGRO. Em específico, para a tese que desenvolvida no presente texto, sobretudo observando a importância da regulação da fruticultura irrigada no Semiárido, onde grande parte da produção destina-se a mercados externos, destaca-se o Anexo XXVI do Manual do VIGIAGRO, o qual trata sobre a exportação de plantas, partes destas e seus produtos.

Assim, o item 1.1, do Anexo XXVI, do referido Manual, diz que a inspeção e a certificação de produtos vegetais destinados à exportação serão realizadas mediante solicitação do exportador, observando-se os procedimentos e critérios para emissão do Certificado Fitossanitário – CF e do Certificado Fitossanitário de Reexportação – CFR, estabelecidos na Instrução Normativa nº 29, de 25 de julho de 2013 (MAPA, 2013a).

O item 1.2., do Anexo XXVI, do Manual do VIGIAGRO, diz que o Certificado Fitossanitário – CF será emitido observados os requisitos fitossanitários estabelecidos pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária – ONPF do país importador, para atestar a condição fitossanitária do envio de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros produtos de interesse agropecuário exportados pelo Brasil.

Durante uma das visitas do autor em 2018 ao escritório central da Agrícola Famosa (maior exportadora de frutas frescas do Brasil), em Mossoró-RN, foi constatada uma dificuldade da empresa para exportar bananas para Singapura (um mercado bastante robusto e com um ótimo potencial de crescimento da empresa para a exportação para países asiáticos), tendo em vista a morosidade do MAPA para a emissão do Certificado Fitossanitário. Apesar de já haver se passado mais de um ano que a empresa solicitara este certificado ao MAPA, onde deveria constar, dentre as exigências feitas pelo órgão de proteção fitossanitária de Singapura, que a área de produção de bananas da empresa no Rio Grande do Norte era livre de uma doença chamada “mal das folhas”, que acomete plantações de cacau.

Ora, além da demora excessiva para a emissão do Certificado Fitossanitário, há mais de um ano, prejudicando a expansão de mercado da empresa, tem-se o fato de que a comprovação da exigência feita pelo governo de Singapura era muito fácil de ser atestada, visto que a área no Rio Grande do Norte onde ocorre a produção de bananas pela Agrícola Famosa está há centenas de quilômetros da área mais próxima de produção de cacau, que fica no Sul da Bahia.

É, também, de competência do MAPA “negociações internacionais relativas aos temas de interesse da agricultura, da pecuária, da aquicultura e da pesca”, conforme disposto no art. 21, inciso XX, da Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, (BRASIL, 2019a).

Na estrutura do MAPA, existem ainda as Câmaras Setoriais e Temáticas, que possuem como objetivo prover um importante espaço de discussão entre os atores envolvidos nas cadeias produtivas do agronegócio, reunindo os representantes de órgãos públicos, técnicos do governo, produtores, instituições financeiras e outros interessados na pauta. Os assuntos discutidos nestes Fóruns perpassam pelo manejo, processo produtivo, tributação, comercialização, e demais materiais que possam interessar ou afetar, direta ou indiretamente, os setores produtivos agropecuários (MAPA, 2016c).

O MAPA instituiu a Coordenação-Geral de apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas – CGAC, a qual possui como principal atribuição coordenar e apoiar as atividades das Câmaras, oferecendo apoio operacional, recebendo, encaminhando e acompanhando as proposições enviadas, promovendo o intercâmbio entre as diversas Câmaras, organizando o material de memórias destas, dentre outras

atribuições. Assim, cada Câmara identifica os problemas, discute e encaminha uma proposta de solução à CGAC, que identifica o organismo ou órgão responsável e finalmente encaminha a proposta. Os órgãos competentes devolvem a solução para a CGAC, que por sua vez responde à Câmara (MAPA, 2009).

Dentro dessa estrutura regulatória do agronegócio, faz-se necessário ressaltar, também, a importância da ANVISA, seja no registro dos agrotóxicos, onde possui competência compartilhada com o MAPA e com o Ministério do Meio Ambiente, ou em diversas outras competências relacionadas a alimentos, resíduos tóxicos, instalações onde ocorrem a produção dos alimentos etc., conforme apresentado no item 3.2 deste trabalho.

A Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 7.802/89) trouxe um grande avanço com o estabelecimento de regras mais rigorosas para a concessão de registro aos agrotóxicos, quem seu art. 5º proíbe o registro de novos agrotóxicos, caso a ação tóxica deste não seja igual ou menor do que a de outros produtos já existentes e destinados a um mesmo fim, até a possibilidade de impugnação ou cancelamento do registro por solicitação de entidades representativas da sociedade civil (BRASIL, 1989).

O desafio criado para a regulação dos padrões dos alimentos se diferencia de país para país. Para minimizar esse problema, vários órgãos reguladores e companhias enfatizaram o uso de sistemas de vigilância de alimentos que confiscam e rastreiam alimentos que possam criar risco à saúde (BELL e SHELMAN, 2009).

O aumento no consumo de frutas e legumes e sua forma de acesso pelos supermercados, a partir das redes ou das cadeias, possibilitaram o surgimento de novos mecanismos de controle e regulação. Como os verdadeiros responsáveis por possibilitar o acesso dos consumidores aos produtos, os supermercados assumiram, em grande parte, a responsabilidade por assegurar a qualidade e segurança dos alimentos (BEZERRA, 2012, p. 172).

Bezerra (2012, p. 172) explica que foram organizados sistemas de auditoria e certificação privados com o objetivo de fiscalizar a qualidade das frutas, com vistas a oferecer a “garantia” ao consumidor que o mesmo encontrará produtos provenientes de empresas auditadas. Várias empresas se especializaram na inspeção de produtores agrícolas em todo o mundo, aplicando os pontos de controle criados pelas

certificações, como os da GLOBALG.A.P., e os supermercados ocupam hoje um papel central de controle e governança sobre as redes de produção.

Neste sentido, observa-se que papel dos supermercados nesta nova configuração econômica da cadeia agroalimentar supera a simples comercialização e distribuição de alimentos, e passa a influenciar diretamente os padrões de produção e de consumo. Portanto, conduzem a decisão do que será produzido, além de onde e qual padrão será adotado (LAWRENCE e BURCH, 2007).

Para Fuchs e Kalfagianni (2010), o surgimento e a difusão da regulamentação privada dos alimentos dão-se em função do poder estrutural (material) dos supermercados, como também do poder das redes varejistas em criar uma legitimidade perante os consumidores. De acordo com Hatanaka e Busch (2008, p. 73), a “Certificação de terceira parte é um mecanismo de verificação da segurança e qualidade dos produtos no qual uma terceira parte avalia, julga e certifica a segurança e qualidade diante um determinado conjunto de normas e procedimentos de conformidade.”

De todas as certificações privadas existentes, a GLOBALG.A.P. foi aquela que alcançou uma maior difusão. Trata-se de uma organização privada, criada com o objetivo de criar normas voluntárias para a certificação de produtos agrícolas e garantir credibilidade e segurança ao público consumidor assegurando a comercialização de produtos saudáveis.

Bell e Shelman (2009) explicam que o GLOBALG.A.P. é um protocolo genérico de boas práticas agrícolas que tem um selo social anexo. Segundo esses autores, esta certificação inicia-se com a adaptação da empresa ao protocolo, seguida de visita do auditor de uma empresa certificadora (terceira) registrada na GLOBALG.A.P. na Alemanha. A empresa atende às recomendações do auditor e, se tudo estiver nos conformes, a entidade certificadora máxima (GLOBALG.A.P.) autoriza a certificadora a emitir o certificado GLOBALG.A.P. A entidade máxima certificadora registra numa plataforma e autoriza a empresa certificadora a emitir o certificado para a empresa produtora.

Em conversas com produtores do Agropolo RN/CE, de médio a grande porte, que produzem frutas para a exportação, verificou-se que a certificação GLOBALG.A.P é a mais adotada, como também no agropolo Petrolina/Juazeiro, conforme observado por Bezerra (2012), e que essa certificação representa o primeiro passo para aqueles

que desejam exportar frutas, principalmente para a Europa. A não existência da certificação GLOBALG.A.P representa uma primeira barreira à exportação. As empresas que realizam a compra das frutas junto aos produtores no Semiárido, já têm estabelecido que só podem comprar de empresas que possuam a certificação GLOBALG.A.P, pois é com essa certificação que elas e, por sua vez, os supermercados, têm a “garantia” de que o produtor segue as Boas Práticas Agrícolas.

4.3 A REGULAÇÃO RESPONSIVA EM REDE E SUA APLICAÇÃO NA REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO DA FRUTICULTURA IRRIGADA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

As empresas estão imersas em um ambiente altamente dinâmico, onde as transformações ocorrem em velocidades crescentes. Essas transformações derivam de uma contínua capacidade de inovação que tem levado a um processo de constantes mudanças da lógica produtiva e concorrencial estabelecida. A fim de manter-se competitiva, é preciso capacidade de inovar e se adaptar às mudanças, mas, também, que haja um ambiente regulatório condizente com essa realidade, e que permita agilidade para as operações das empresas e produtores do setor da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro.

No que diz respeito a regulação no agronegócio brasileiro na atualidade, o governo, por meio de um modelo regulatório do tipo comando/controle, estabelece um número crescente de normas que são elaboradas, na maioria das vezes, por quem pouco compreende os problemas existentes e em pouco ou nada pode contribuir para as soluções do setor. Os problemas são tratados de forma centralizada e burocrática pelo governo, conduzindo a uma ineficácia regulatória no agronegócio, o que prejudica a atração de várias empresas que poderiam contribuir, por exemplo, com o desenvolvimento da agricultura irrigada na região Semiárida, que necessita de investimentos vultosos, em face da natureza do empreendimento e dos riscos associados à fruticultura irrigada no modelo exportador.

O setor da fruticultura irrigada no Semiárido está vinculado às estruturas de governança dos grandes compradores, uma vez que a maior parte de sua produção se destina ao mercado externo, particularmente das grandes redes varejistas

representadas pelos supermercados. Esses atores exercem influência na rede de produção da fruticultura do Nordeste brasileiro, a qual está vinculada àqueles desde o planejamento da produção, tendo em vista o atendimento a marcos regulatórios privados (certificações), contratos de compra e venda, como garantia da produção, levando-se em conta os elevados investimentos necessários para aquela atividade, aliados a um alto grau de risco e o preço dos insumos, que dependem, na maioria das vezes, da cotação cambial e das incertezas do mercado.

Assim, na construção de um marco regulatório que atenda às necessidades desse setor, deve-se, necessariamente, envolver outros atores que não apenas o governo, mas, sobretudo, os produtores, setores envolvidos com o agronegócio, varejistas, consumidores, entre outros.

A estrutura regulatória do agronegócio brasileiro, e por conseguinte, da fruticultura irrigada no Semiárido, é constituída principalmente por meio de uma estrutura centralizada no governo federal, criada por leis, decretos, portarias e instruções normativas (envolvendo o MAPA, a ANVISA, entre outros órgãos), elaboradas por um corpo técnico e político, pouco atento à complexidade e ao dinamismo do agronegócio, que perpassam, inclusive, por questões externas ao Brasil, como o Sistema Agroalimentar Mundial – SAM; as redes globais de produção; as certificações internacionais; o comércio exterior; os insumos destinados a produção agrícola que são produzidos fora do país; a demanda mundial por alimentos; além da necessidade da geração de emprego e renda no Brasil, entre outras.

Apesar da existência das Câmaras Setoriais e Temáticas no MAPA, que possuem como meta prover um importante espaço de discussão entre os atores envolvidos nas cadeias produtivas do agronegócio, reunindo os representantes de órgãos públicos, técnicos do governo, produtores, instituições financeiras e outros interessados na pauta, elas têm o objetivo, apenas, de implementar os mecanismos, as diretrizes e as respectivas estratégias competitivas do agronegócio brasileiro, sem, no entanto, participarem efetivamente da mesa de discussão para a construção do marco regulatório do agronegócio no Brasil.

Essas Câmaras Setoriais e Temáticas tratam-se, tão somente, de Fóruns para discussão de assuntos pertinentes à diversas áreas de interesse, perpassando pelo manejo, processo produtivo, tributação, comercialização e demais matérias que

possam interessar ou afetar, direta ou indiretamente, os setores produtivos agropecuários.

Tanto é assim, que o MAPA instituiu a Coordenação-Geral de apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas – CGAC, para coordenar e apoiar as atividades das Câmaras, tendo estas a tarefa de identificar os problemas, discutir e encaminhar uma proposta de solução à CGAC, que identifica o organismo ou órgão responsável e encaminha a proposta. Os órgãos competentes devolvem a solução para a CGAC que por sua vez responde à Câmara. Ou seja, as Câmaras Setoriais e Temáticas existem, apenas, para prover um espaço de discussão entre os atores envolvidos nas cadeias produtivas do agronegócio e implementar os mecanismos, as diretrizes e as estratégias competitivas desse setor, mas não participam da esfera regulatória.

A título de exemplo, destaca-se a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura, que foi criada pela Portaria nº 34, de 26 de janeiro de 2006. Esta Câmara possui como objetivo a reunião de produtores, indústrias, exportadores, varejistas, bem como os órgãos públicos, além de entidades privadas com interesses na questão, sejam elas de cunho econômico, social, técnico ou político (MAPA, 2017b).

De todo modo, este modelo de Câmaras pode servir de suporte para inspirar a possibilidade de participação dos diversos atores acima elencados, além de atores que não participam da cadeia produtiva do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido (por exemplo, ONGs, sindicatos, entre outros), no ambiente regulatório, tornando-o um espaço mais frutífero para o desenvolvimento de um modelo de Regulação Responsiva no agronegócio.

No presente contexto de enorme desafio do MAPA em executar sua missão em meio a tantas atribuições (como visto no tópico 3.1), num país com a extensão territorial do Brasil, verifica-se sua pouca eficiência em acompanhar a dinâmica e a rapidez exigida pelo agronegócio brasileiro, especialmente no setor da fruticultura irrigada no Semiárido, de base exportadora. Neste sentido, não se pode atribuir punição a quem deseja produzir, gerar emprego e renda, além de novas divisas para o Brasil, diante da morosidade do MAPA, em mais de um ano, para a emissão de um Certificado Fitossanitário (exigido para a exportação de frutas para Singapura, com a abertura de um novo mercado para a empresa produtora, como citado no item 4.2). Chama a atenção nesse caso específico, que o referido certificado deveria constar, por exigência do governo de Singapura, que a área de produção de bananas da

empresa no Rio Grande do Norte era livre de uma doença chamada “mal das folhas”, que acomete plantações de cacau, sendo que a área mais próxima de produção de cacau está há centenas de quilômetros no sul da Bahia.

A regulação do agronegócio no Brasil representa um gargalo para o desenvolvimento do setor produtivo da fruticultura no Semiárido, conforme relatos de alguns produtores de frutas para exportação, no polo de fruticultura irrigada RN/CE. Este setor necessita de regras mais claras e de uma regulação moderna e essencialmente técnica, para que possa atender a dinâmica das complexas relações de mercado, sobretudo da fruticultura de base exportadora praticada no Semiárido, e num momento em que se vivencia uma era de governança em rede.

Diante dessa realidade, urge uma séria discussão sobre o atual modelo regulatório para esse setor. Neste sentido, a presente tese buscou verificar se a teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro e se há vantagem da sua utilização em relação a regulação atual.

A Teoria da Regulação Responsiva surge como uma opção para intermediar as ações dos diversos agentes econômicos. Esta aponta que uma efetiva regulação depende de um ambiente favorável ao diálogo constante entre reguladores e os setores regulados, de forma a proporcionar regras que viabilizem tanto o interesse do estado, bem como da sociedade, mas também daqueles aos quais as regulações são direcionadas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992). Para essa teoria e sua noção da necessidade de uma regulação orgânica, um modelo regulatório com a participação ativa das partes envolvidas, por meio do diálogo, proporcionaria assim, um ambiente de incentivo moral para o cumprimento das regras estabelecidas para as partes.

Além disso, em um cenário no qual foi proporcionado a participação ampla e irrestrita, os demais atores envolvidos tendem a protestar ou solicitar mudanças nas regras com menos frequência, diferente dos casos vistos em cenários com regulações estáticas e não participativas, quando muitas vezes ocorre protestos de determinados setores após a elaboração do texto final ou até mesmo após a aprovação das novas normas, tendo como consequência um maior desgaste político e maiores custos no processo regulatório. Com a participação irrestrita dos atores, novas discussões surgirão apenas quando for notada a ineficiência das regras adotadas ou quando novos dados surgirem em relação à questão.

A não participação no processo regulatório gera insatisfações nas partes afetadas pela regulação. Cita-se como exemplo, o ilustrado no item 3.3, sobre a aprovação da lei 7.802/99, ao tratar das competências e sobre o registro dos agrotóxicos, que sedimentou nas mãos do Poder Executivo, por meio de decretos, a prescrição dos parâmetros oficiais que devem ser cumpridos para as avaliações com finalidade à concessão do referido registro. Este espaço discricionário deixado ao Executivo, tornou-se o foco de ação dos grupos de interesse representados pela Associação Nacional de Defesa Vegetal – ANDEF, a Associação Nacional dos Defensivos Genéricos – AENDA e o Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola – SINDAG, bem como da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, representando parte do setor agrícola (PELAEZ, TERRA e SILVA, 2010, p. 37).

Esses grupos de pressão questionaram sobre as exigências para o registro de agrotóxicos, como a AENDA, onde esta argumentava que o novo marco regulatório representou um maior custo e maior tempo no prazo de espera para a obtenção de novos registros, bem como maiores gastos em função das novas exigências de embalagem e rotulagem, e que isso teria contribuído para a criação de barreiras à entrada no mercado de empresas especializadas, que passaram a ter custos maiores para realizar os testes exigidos para a concessão dos registros, o que colaborou para a manutenção de uma elevada concentração de poucas empresas no mercado nacional (PELAEZ, TERRA e SILVA, 2010, p. 38).

A Regulação Responsiva se orienta por um norte teórico resumível na seguinte premissa: através da participação ativa, igualitária e democrática dos diversos atores envolvidos em uma questão, pode-se desenvolver regras justas que possam, em maior ou menor grau, satisfazer todas as partes envolvidas, ou a maior parte delas. Essas regras devem ser fluidas e abarcar as mudanças necessárias com capacidade de resposta rápida e eficiente, visando o menor engessamento das regras regulatórias, de maneira a não prejudicar os regulados, tão pouco aqueles que possuam interesses na regulação proposta.

Um dos principais e inegável benefício proporcionado pela teoria da Regulação Responsiva, o qual se pode citar, é o fato de que os atores, em especial os empresários, tornam-se mais propensos a cumprirem as regras regulatórias quando se sentem contemplados na elaboração destas (AYRES e BRAITHWAITE, 1992;

BELL e SHELMAN, 2009). Sendo assim, há menos possibilidade de transgressão por parte dos regulados quando estes estão satisfeitos com o que foi regulado.

Pode-se afirmar que a Regulação Responsiva se baseia pelo princípio da pluralidade, democracia, equidade e virtuosidade. Os atores interessados na questão devem ser parte fundamental do processo de elaboração das regras, bem como possuem meios de garantir o cumprimento desta, posto que um dos principais e mais importantes atributos da Regulação Responsiva, seria, então, a segurança jurídica que o modelo proporcionaria: menos insatisfação dos atores, o que significa menos clamor por mudanças abruptas.

O Estado e o mercado necessitam existir simultaneamente e precisam agir com o dinamismo característico da atividade reguladora. Assim, não mais se considera o mercado como ente autônomo e afeito tão somente às questões econômicas ligadas, isoladamente, ao lucro, mas como parte integrante da equação regulatória (ARANHA, 2018).

Reguladores e regulados não devem ser tratados como inimigos, opositores, mas sim como cooperadores que buscam a melhor solução para uma questão importante à sociedade. Assim, não se deve tratar o empresário com prejulgamento, como alguém que busca sempre vantagens inescrupulosas no jogo da regulação, mas sim como um ator interessado no processo, passível de erros, equívocos e, por que não, desconhecimento em relação às regras que regem cada área da sua atividade econômica.

Um dos principais pontos que a Regulação Responsiva em rede pode oferecer para os atores é a equalização dos poderes em uma mesa de negociação. Na maioria dos cenários que se possa imaginar, haverá sempre atores mais poderosos, bem como atores com poder limitado. Como trata-se de um modelo aplicado em contextos reais, pode-se supor que os atores poderosos serão frequentemente mais ouvidos e atendidos em uma mesa de negociação, ao passo que os atores menores serão, muitas vezes, negligenciados. Isso se dá em virtude dos atores maiores possuírem um maior poder de barganha em relação aos demais envolvidos (seja poder econômico, político ou social). Porém, como citado anteriormente, um modelo de Regulação Responsiva realmente eficaz exige que todos os envolvidos tenham voz e peso na elaboração e fiscalização das normas regulatórias.

Verifica-se novas formas de governança quando as redes varejistas adentraram na arena da regulação via difusão de certificações privadas. Os supermercados assumiram, em grande parte, a responsabilidade por assegurar a qualidade e segurança dos alimentos. Assim, foram organizados sistemas de auditoria e certificação privados, com o objetivo de fiscalizar a qualidade das frutas. Várias empresas se especializaram na inspeção de produtores agrícolas em todo o mundo, aplicando os pontos de controle criados pelas certificações, como os da GLOBALG.A.P. Além disso, os supermercados ocupam hoje um papel central de controle e governança sobre as redes de produção (BEZERRA, 2012, p. 172).

A regulação pode estar representada em mecanismos em que o Estado audita os controles internos das empresas (a meta-regulação) ou em mecanismos internos das próprias empresas (a autorregulação). Esta última pode estar presente também no livre mercado, supondo-se que este tenha a capacidade de se autorregular por meio de suas regras basicamente econômicas (ARANHA, 2018). Nesse sentido, o Estado permanece no centro do contexto regulatório, em virtude de sua amplitude de poderes que poucas outras instituições têm (GRABOSKY, 2017).

O elemento central das preocupações na regulação é o de como assegurar as vantagens da cooperação entre regulados e reguladores, evitando-se o perigo da captura e da corrupção. “Ayres e Braithwaite propõe terceiros atores que seriam os grupos de interesse público (GIP) que poderiam responsabilizar não apenas os regulados, mas principalmente os reguladores em relação a eventuais desvios” (LOPES, 2018, p. 183).

No momento da elaboração das regras, a captura pode surgir através de pressões políticas, sociais ou mesmo no favorecimento político e econômico (por vezes legais, por vezes ilegais), desvirtuando o processo como um todo. Já no modelo responsivo, a presença de diferentes atores, os quais fiscalizam uns aos outros, culmina em uma menor frequência do comportamento de captura (Ayres e Braithwaite, 1992, p. 54).

Por todo o exposto e por constatação do autor por meio de visitas e conversas com produtores, empresários e associações representativas destes, como COEX e ABRAFRUTAS, há a necessidade da construção de um modelo regulatório mais coordenado para o agronegócio da fruticultura irrigada do Semiárido brasileiro, utilizando-se como suporte a teoria da Regulação Responsiva na sua vertente em

rede, com a ampla participação de todos atores envolvidos nesse setor, que possui um grande dinamismo para a geração de emprego e renda nessa região, voltado, principalmente para a produção de frutas para o mercado externo, que está permeado por essa nova era de governança em rede e, portanto, se faz necessário, a participação de vários atores, que vão além do governo e dos entes a serem regulados.

Neste diapasão, este marco regulatório que necessita ser construído, não pode ficar alheio à estas questões externas e à nova ordem mundial. Assim, além do governo, devem participar da construção desse modelo regulatório, de forma responsiva: os atores envolvidos diretamente na cadeia produtiva da fruticultura irrigada no Semiárido (que poderiam ser representados, por exemplo, pela VALEXPOR, COEX, ABRAFRUTAS, dentre outros), outros atores interessados, como organismos certificadores; ONGs; os mercados aos quais se destinam os produtos que são exportados, representados pelas redes varejistas; além de representação de consumidores, por meio de organizações sociais, dentre outros. Estes atores devem participar da mesa de discussão como o mesmo poder decisório.

Assim, respondendo ao problema suscitado para esta pesquisa, a teoria da Regulação Responsiva em rede pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro, permitindo a participação de todos os atores envolvidos de forma responsiva, uma vez que essa teoria se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica deve ser realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas, uma vez que vivemos em uma era de governança em rede, além de ser pautada por regras fluidas e adaptativas, eficazes às necessidades do setor.

Neste sentido, a título exemplificativo, poderia ser criado uma espécie de Organismo Setorial, que no caso em tela seria o Organismo Setorial para a regulação da fruticultura irrigada no Semiárido (com participação dos atores acima citados), que seria responsável pela fiscalização e certificação desse setor. Dentro desse exemplo proposto, o MAPA faria o cadastro e o credenciamento desses organismos setoriais (a exemplo dos organismos certificadores da GLOBALG.A.P.), além de auditá-los periodicamente (de forma direta ou por meio de auditoria credenciada para tal fim). Mas, caberia a estes Organismos Setoriais a fiscalização e a certificação das

atividades do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro, em moldes semelhantes ao que é feito pela GLOBALG.A.P.

Este modelo regulatório poderia responder rapidamente às necessidades do setor da fruticultura irrigada no Semiárido, ao identificar e regular novas questões da cadeia produtiva. Baldwin e Black (2008) argumentam que para serem responsivas, as estratégias regulatórias devem se tornar adaptáveis às necessidades e prioridades. Só assim serão realmente efetivas para a situação proposta e os objetivos regulatórios.

Uma situação fática que pode ser utilizada como exemplo para a aplicação do modelo acima proposto é o monitoramento e delimitação de área livre de moscas das frutas, que é realizado pelo Comitê Executivo de Fruticultura do Rio Grande do Norte – COEX há cerca de 30 anos. Este Comitê emite relatórios anuais, com base nesse monitoramento, para que o MAPA edite portarias reconhecendo a área definida pelo COEX como livre de moscas das frutas. Ou seja, o MAPA, nesse caso prático, já confere a um órgão externo representativo dos produtores de fruticultura, numa importante região de produção de frutas do Semiárido, uma tarefa que aquele Ministério certamente não poderia realizar diretamente, seja pela especificidade do monitoramento ou por causa de sua estrutura de pessoal limitada. Esse é um exemplo importante de apoio regulatório em rede.

Ademais, essa creditação que o MAPA dá às atividades desenvolvidas pelo COEX, concernentes ao monitoramento e delimitação de área livre de moscas das frutas e emissão de relatórios, é de substancial importância para o setor da fruticultura, uma vez que a defesa sanitária é uma das principais preocupações dos países importadores. E sem a garantia de que aquela área de produção é livre de moscas das frutas não ocorrerá a exportação de um único contêiner de frutas frescas ali produzidas (o que seria catastrófico para a fruticultura irrigada no Semiárido), pois, os importadores precisam se resguardar de que os frutos comprados não carregam larvas dessas moscas – o que poderia disseminar plantações em seu território.

É certo, portanto, que contextos mais desafiadores e dinâmicos exigirão respostas cada vez mais rápidas às demandas da sociedade e dos mercados, e, consoante a doutrina de Aranha (2018), somente o conhecimento setorial habilita os países a fazerem frente à crítica de mera recepção dos padrões internacionais. A

globalização carrega consigo a uniformização jurídica, e as políticas públicas nacionais não mais podem destacar-se das ponderações internacionais.

Uma regulação adequada às necessidades da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro, utilizando-se a aplicação da teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede, nos moldes acima proposto, garantirá, como vantagens em relação ao atual modelo regulatório, maior agilidade e dinamismo ao setor e permitirá que os empreendedores desse importante negócio possam superar mais facilmente os desafios futuros, tanto no mercado externo quanto no interno, que são muitos, complexos e de muitas variáveis e proporções, mas nenhum deles insolúvel se houver um bom ambiente regulatório, e um cenário que permita o pleno desenvolvimento da atividade produtiva, com a consequente atração de investimentos e a geração de emprego e renda, além de divisas para o Estado. Haverá ainda, um maior comprometimento das partes envolvidas na regulação em atender ao que foi regulado, pois terão a satisfação de terem participado do processo regulatório e assim, estarão mais comprometidas moralmente em seu cumprimento.

A Regulação Responsiva em rede pode ser aplicada em diversas situações práticas na cadeia produtiva do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido (o que pode ser estendido também para outras cadeias produtivas do agronegócio), inclusive para resolver situações que tem prejudicado os produtores. No Quadro 5 são descritos alguns casos que requerem a sua aplicação.

Quadro 5 – Casos para aplicação da Regulação Responsiva em rede

Caso prático	Descrição do caso
Emissão de Certificado Fitossanitário para exportação de banana para Singapura	Morosidade do MAPA para a emissão do Certificado Fitossanitário para a exportação de banana para Singapura, após a solicitação da empresa Agrícola Famosa há mais de um ano, onde deveria constar, dentre as exigências feitas pelo órgão de proteção fitossanitária de Singapura, que a área de produção de bananas da empresa no Rio Grande do Norte era livre de uma doença chamada “mal das folhas”, que acomete plantações de cacau. A demora na emissão desse

	certificado é injustificada sobretudo porque é do conhecimento do MAPA que o cacau é plantado a centenas de quilômetros da área de produção daquela empresa no RN.
Aplicação do fungicida sportak (<i>prochloraz</i>) em pós-colheita de melão e melancia para exportação	A aplicação do fungicida sportak (<i>prochloraz</i>) em frutas é proibida por uma Portaria da ANVISA, que também impede o seu uso em frutas destinadas ao mercado externo e isso prejudica as exportações desses produtos, tendo em vista a necessidade de prolongar-se sua vida útil para o transporte à grandes distâncias, sobretudo porque a GLOBALG.A.P. exige que o agroquímico utilizado seja autorizado no país de origem para poder realizar a certificação do produto. Assim, ocorre um prejuízo para o setor pois a não certificação da GLOBALG.A.P. não se dá por exigências de importadores, mas dos protocolos daquela certificadora que exigem conformidade entre o que é utilizado na fruta e o que é permitido no local de sua produção
Aplicação de fungicida imazalil em pós-colheita de mamão formosa para exportação	A união europeia proibiu o uso desse fungicida, prejudicando o produtor na exportação, sem intervenção direta pelo MAPA para resolver a situação, inclusive pela substituição por outro produto para prolongar a vida útil daquela fruta.
Monitoramento e Delimitação de área livre de moscas das frutas para culturas de melão e melancia no Rio Grande do Norte	Tem-se um exemplo emblemático que pode ser utilizado para a aplicação do modelo de Regulação Responsiva em rede, em que o COEX há cerca de 30 anos monitora e delimita a área livre de moscas das frutas no Rio Grande do Norte e emite relatórios anuais para o MAPA que, ao creditar essas atividades realizadas pelo COEX, edita portaria reconhecendo a área como sendo livre de moscas das frutas.

Nos casos citados no Quadro 5, a Regulação Responsiva no modelo em rede, como proposto acima, poderia resolver tais situações. Com um Organismo Setorial, com exemplificado, com a participação dos diversos atores envolvidos na atividade econômica da fruticultura, poder-se-ia facilmente certificar a sanidade da banana para

a exportação, de acordo com a exigência do país importador (Singapura), atestando, de forma célere, que a área da empresa para a produção daquela fruta no Rio Grande do Norte é livre da doença “mal das folhas” que acomete o cacau. Também, a aplicação do fungicida sportak (*prochloraz*) em melão e melancia para exportação seria liberada por esse Organismo Setorial proposto, uma vez que, mesmo se restringindo o seu uso para o mercado interno, não há por parte dos importadores tal restrição, contudo, a certificação não é feita pela GLOBALG.A.P devido a proibição do seu uso pela ANVISA. Em substituição ao sportak (*prochloraz*) uma empresa visitada em 2018 tinha feito inúmeras tentativas de uso de outros produtos, estando no momento da visita testando um produto biológico, mas ainda assim sofrendo as consequências da restrição ao uso daquele fungicida.

Por fim, de acordo com o entendimento de Canotilho (2001, p. 24), “é impossível que um sistema regulativo central gere um conjunto unitário de respostas dotadas de racionalidade e coerência relativamente ao conjunto cada vez mais complexo e crescente de demandas ou exigências oriundas do ou constituídas no sistema social”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agronegócio brasileiro precisará atentar para a nova globalização resultado da transformação digital, fenômeno que produz profundas mudanças na forma como a tecnologia é criada, gerenciada e consumida. Essa rápida mudança tecnológica exige que o Brasil redesenhe setores e negócios, como o agronegócio, para se alinhar ao novo cenário competitivo (LOPES, 2017, p. 154). Assim, deve-se incorporar inovações tecnológicas para agregação de valor, especialização e diversificação que permitam aos nossos produtos se integrarem às cadeias de valor globais, sem olvidar-se de um marco regulatório que atenda à essas necessidades, e que responda rapidamente às demandas desse setor bastante expressivo da economia brasileira, quem em 2018 respondeu por mais de um quinto do PIB nacional.

Um agronegócio competitivo só pode ser construído a partir da existência de marcos regulatórios que reflitam a realidade das operações de produção e comercialização dos agentes envolvidos com o setor, seja aqui no Brasil ou no exterior. Essas questões são centrais à competitividade do agronegócio e merecem ser discutidas à luz dos aspectos legais que as regem. O governo brasileiro ainda se encontra num estágio de desenvolvimento de políticas públicas e regulatórias mais efetivas, buscando a melhoria da qualidade regulatória no país, já implementada em alguns setores importantes da nossa economia. Entretanto, pouco, ou quase nada, foi feito de substancial em relação ao agronegócio.

O Semiárido brasileiro, que concentra a maior parte de frutas frescas exportadas pelo país, participa do Sistema Agroalimentar Mundial – SAM por meio da exportação de frutas produzidas em áreas irrigadas. Entretanto, a falta de marcos regulatórios claros e mais direcionados para esse setor, tem causado uma insegurança jurídica para novos negócios e expansão desse segmento do agronegócio, tendo em vista os altos investimentos necessários para o desenvolvimento da agricultura irrigada. Há o interesse de grandes grupos empresariais em investir na fruticultura irrigada na região Semiárida brasileira, especialmente os chineses, que desejam se instalar em países como o Brasil, visando o desenvolvimento das principais cadeias produtivas do negócio rural, com ênfase a suprir a demanda externa dos países de mercados potenciais, como o asiático. Existem empresas europeias tradicionais do mercado mundial de frutas que se

instalaram no Semiárido para exportar frutas para a Europa, como a espanhola *Bollo*, a ítalo-austríaca *Meripobo* e a americana *Del Mont Fresh Produce*, e outras podem vir a investir nessa região.

A Região Semiárida brasileira apresenta excelente potencial para a produção de frutas tropicais, com destaque para os agropolos de fruticultura RN/CE, Vale do São Francisco (BA/PE) e Norte de Minas Gerais. As exportações nordestinas de frutas estão fortemente concentradas em culturas como melão, manga, uva, melancia, mamão e banana. Além disso, quase toda a exportação de frutas da Região é realizada pelo Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia e Pernambuco. Os estados da Bahia e Pernambuco concentram as exportações de manga e uva. O Ceará e Rio Grande do Norte respondem pelas exportações de melão, melancia, mamão e banana. A fruticultura se destaca como importante geradora de empregos formais no setor rural nordestino.

Mudanças nos hábitos alimentares pela população mundial fizeram com que a demanda pelo consumo de frutas aumentasse de forma vertiginosa. Nesse sentido, a produção de frutas para o consumo *in natura* vem apresentando um crescimento expressivo nos últimos anos. Entretanto, os consumidores, principalmente no mercado externo, estão a cada dia mais atentos ao modo de produção dos alimentos. Assim, as questões associadas às boas práticas agrícolas, questões ambientais, condições dos trabalhadores são avaliadas por meio de certificações privadas, ou de terceira parte, e representam uma exigência fundamental para as exportações no setor da fruticultura irrigada no Semiárido, tendo em vista a necessidade de se verificar a qualidade e a segurança das frutas através de uma certificação realizada por um organismo certificador, como a GLOBALG.A.P. Essa certificação é a mais exigida das empresas produtoras de frutas para exportação nos agropolos de fruticultura irrigada do RN/CE e de Petrolina/Juazeiro.

A qualidade dos produtos e serviços, mediante a fixação de padrões de confiabilidade, onde a fixação de critérios nesse âmbito exige a avaliação de uma gama de variáveis é um importante objeto da regulação. É, portanto, a regulação uma forma de intervenção do Estado na economia. Contudo, a atividade regulatória vai além da intervenção e do controle na produção de bens, pois, ela é um bem colocado à disposição de vários grupos. É um modo de fazer com que decisões de iniciativa privada, tomadas no âmbito de mercado, passem pelo influxo do interesse público.

O Estado precisa de políticas públicas de incentivo e de regulação efetiva, voltadas para o desenvolvimento do país, cuja atuação daquele deve ser discutida entre a sociedade, autoridades públicas e empresários, para que se incentive o desenvolvimento econômico. Deve-se também respeitar os princípios da transparência e da participação no processo regulatório, com o objetivo de garantir o interesse público e a equalização das necessidades de todos os interessados e afetados pelos *outcomes* regulatórios.

Regulações eficazes devem dialogar com os diversos objetivos das empresas reguladas, e introduzir a Regulação Responsiva viabiliza uma forma de governança mais liberal sem, no entanto, a perda do poder do estado em intervir quando necessário. Países como o Brasil podem se beneficiar do modelo da Regulação Responsiva, por meio de modelos de governança em rede, tendo em vista que a estrutura governamental de um país não reflete apenas as decisões tomadas pelos membros do governo, mas sofre influências das redes globais na evolução legislativa local.

A estrutura regulatória do agronegócio brasileiro, e por consequência da fruticultura irrigada no Semiárido, é constituída por meio de uma estrutura burocrática e centralizada no governo federal, pouco atenta à complexidade e ao dinamismo do agronegócio que, inclusive, perpassam por questões externas ao país, como as redes globais de produção, as certificações internacionais, o comércio exterior, dentre outras. As normas dirigidas ao agronegócio são elaboradas, na maioria das vezes, por quem pouco compreende os problemas existentes e em pouco ou nada pode contribuir para as soluções do setor. E essa centralização e burocracia conduzida pelo governo tem levado a uma ineficácia regulatória no agronegócio, o que prejudica a atração de várias empresas que poderiam contribuir para o desenvolvimento da fruticultura irrigada na região Semiárida.

No presente estudo não se verificou na prática institucional regulatória do agronegócio da fruticultura no Semiárido, bem como no agronegócio brasileiro, os pressupostos propostos pela teoria da Regulação Responsiva em sua vertente da regulação em rede, pois, efetivamente, não há um ambiente de constante diálogo na construção do marco regulatório desse importante setor da economia brasileira, que deveria envolver, além do governo, os atores envolvidos diretamente na cadeia produtiva da fruticultura irrigada no Semiárido (que poderiam ser representados pela

ABRAFRUTAS, VALEXPOR, COEX, dentre outros), outros atores interessados, como organismos certificadores, ONGs, e os mercados aos quais se destinam os produtos que são exportados, representados pelas redes varejistas, além de representação de consumidores, por meio de organizações sociais, dentre outros. Apesar da existência das Câmaras Setoriais e Temáticas no MAPA, que existem apenas para prover um espaço de discussão entre os atores envolvidos nas cadeias produtivas do agronegócio e implementar os mecanismos, as diretrizes e as estratégias competitivas desse setor, todavia não participam da esfera regulatória.

Há a necessidade de um modelo regulatório mais coordenado para o agronegócio da fruticultura irrigada do Semiárido brasileiro, atento às questões externas e da nova era de governança em rede. Assim, além do governo devem participar também desse processo regulatório, de forma responsiva: os atores envolvidos diretamente na cadeia produtiva da fruticultura irrigada no Semiárido (que poderiam ser representados, por exemplo, pela VALEXPOR, COEX, ABRAFRUTAS, dentre outros), outros atores interessados, como organismos certificadores, ONGs, os mercados aos quais se destinam os produtos que são exportados, representados pelas redes varejistas, além de representação de consumidores.

A teoria da Regulação Responsiva em rede pode ser utilizada para a regulação do agronegócio da fruticultura irrigada no Semiárido brasileiro, permitindo a participação de todos os atores envolvidos nessa atividade de forma responsiva, uma vez que essa teoria se fundamenta na perspectiva de que a regulação de uma atividade econômica deve ser realizada de forma cooperativa entre as partes envolvidas – ainda mais num momento em que se vivencia uma era de governança em rede – além de ser pautada por regras fluidas e adaptativas, eficazes às necessidades do setor. Também, garantirá como vantagens, em relação ao atual modelo regulatório, maior agilidade e dinamismo a esse setor. Haverá ainda um maior comprometimento das partes envolvidas na regulação em atender ao que foi regulado, pois terão a satisfação de terem participado do processo regulatório e, assim, estarão mais comprometidas moralmente em seu cumprimento.

O mecanismo assegurado pela teoria da Regulação Responsiva é a possibilidade que os atores envolvidos no processo terão de cobrar a aplicação das regras estabelecidas, bem como denunciar o não cumprimento destas. Assim, no modelo responsivo proposto, a presença de diferentes atores culmina em uma menor

frequência do comportamento de captura, uma vez que os mesmos fiscalizam uns aos outros. Os produtores da fruticultura irrigada na Região Semiárida brasileira se sentirão mais propensos a cumprirem as regras regulatórias por terem sido partes na elaboração das mesmas. Também, uma outra vantagem desse modelo regulatório é que os atores envolvidos na regulação tendem a protestar ou solicitar mudanças nas regras com menos frequência.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. N. Nordeste sertanejo: a região semiárida mais povoada do mundo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 36, mai./ago. 1999.

AB'SABER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ALBANO, G. P.; SÁ, A. J. D. Políticas públicas e globalização da agricultura no Vale do Açu-RN. **Revista de Geografia**, Recife, v. 25, n. 2, mai./ago. 2008. p. 58-80.

ALI, A. N. M. A. Application of responsive regulation in the food safety regulations of Bangladesh. **Journal of South Asian Studies**, Austrália, v. 1, n. 1, 2013. p. 1-9.

ALMEIDA, M. D. et al. A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 7, 2017. p. 1-11.

ALMEIDA-CORTEZ, J. S. et al. **Caatinga**. São Paulo: HARBRA, 2007.

ARAÚJO NETO, D. L.; COSTA, E. F. Dimensionamento do PIB do agronegócio em Pernambuco. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 43, n. 4, 2005. p. 725-757.

ARAÚJO, M. J. **Fundamentos de agronegócios**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 4. ed. London, UK: Laccademia Publishing, 2018.

ARY, J. C. A. FNE e o Semiárido: Da Obrigação à Otimização. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 44, n. especial, jun. 2013. p. 199-212.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation: Transcending the deregulation debate**. New York: Oxford University Press, 1992.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation. In: MORGAN, B.; YEUNG, K. **An introduction to law and regulation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BALDWIN, R.; BLACK, J. Really responsive regulation. **The modern law review**, Oxford, v. 71, n. 1, 2008. p. 59-94.

BARROS, G. S. C. Medindo o crescimento do agronegócio: bonança externa e preços relativos. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. **Agricultura**,

transformação produtiva e sustentabilidade. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016. p. 219-249.

BARROS, G. S. D. C.; ADAMI, A. C. D. O.; ZANDONÁ, N. F. **Embarques dos produtos do agronegócio recuam em 2014.** Piracicaba: CEPEA, 2014.

BATALHA, M. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. **Gestão agroindustrial.** São Paulo: Atlas, 2002. p. 23-63.

BEDIAGA, B. E. H. Mercado pela própria natureza: o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura e as ciências agrícolas (1860 a 1991). **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas,** Campinas, v. 6, n. 3, 2011. p. 629.

BELL, D. E.; SHELMAN, M. L. GLOBALGAP: Food Safety and Private Standards. **Harvard Business School. Case study 9-509-004,** Boston, 5 jan. 2009.

BEZERRA, J. E. **A fruticultura no Nordeste Semiárido: internacionalização, conflitos territoriais e a precarização do trabalho.** 2012, 376f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente. [S.l.]: UNESP, 2012.

BORBA, J. C. D. **Protecionismo versus Agronegócio: a relação comercial entre o Brasil e os Estados Unidos da América - EUA.** 2017, 103f. Monografia (Graduação em Administração) – Curso de Administração, Universidade do Extremo Sul Catarinense. Criciúma: UNESC, 2017.

BRAITHWAITE, J. **Restorative Justice & Responsive Regulation.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation and Developing Economies. **World Development,** v. 34, n. 5, 2006. p. 884-898.

BRAITHWAITE, J. The Essence of Responsive Regulation, Fasken Lecture. **UBC Law Review,** Vancouver, v. 44, n. 3, mar. 2011. p. 475-520.

BRAITHWAITE, J. Restorative justice and responsive regulation: The question of evidence. **School of Regulation and Global Governance (RegNet),** n. 51, 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.067, de julho de 1860. **Crêa huma nova Secretaria de Estado com a denominação de Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas.** Rio de Janeiro, 1860. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1067-28-julho-1860-546420-publicacaooriginal-60429-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. **Reorganiza os serviços da Administração Federal.** Rio de Janeiro, 1891. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906. **Crea uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministerio dos Negocios da Agricultura, Industria e Comercio. Rio de Janeiro, 1906.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1606-29-dezembro-1906-582057-publicacaooriginal-104760-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 19.448, de 03 de dezembro de 1930. **Dá nova denominação ao Ministério da Agricultura, Industria e Comércio. Rio de Janeiro, 1930.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19448-3-dezembro-1930-508981-publicacaooriginal-81912-pe.html>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966. **Dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior, cria o Conselho Nacional do Comércio Exterior, e dá outras providências. Brasília, 1966.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5025.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 out 2018.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. **Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, o registro, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos. Brasília, 1989.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1992.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8490-19-novembro-1992-376965-norma-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Decreto de 02 de setembro de 1998. **Cria o Conselho do Agronegócio e dá outras providências. Brasília, 1998.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1998/decreto-47210-2-setembro-1998-592947-publicacaooriginal-117773-pe.html>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. **Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.** Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm>. Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000. **Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências.** Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9972.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.143-36, de 24 de agosto de 2001. **Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Brasília, 2001. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2143-36-24-agosto-2001-390560-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 out 2018.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.268, de 22 de novembro de 2007. **Regulamenta a Lei no 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6268.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Lei no 12.873, de 24 de outubro de 2013. **Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências.** Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm>. Acesso em: 15 dez 2018.

BRASIL. Lei nº 13.568, de 21 dezembro de 2017. **Confere o título de Capital do Semiárido à cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/533675292/lei-13568-17>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 01 janeiro de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.**

Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** **Brasília**, 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.689, de 23 de janeiro de 2019. **Dispõe sobre Funções Comissionadas Técnicas, Gratificações Temporárias das Unidades da Administração Pública Federal e altera decretos de estrutura regimental.** **Brasília**, 2019c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9689.htm>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BUAINAIN, A. M. et al. **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília: EMBRAPA, 2014.

CÁRDENAS, L. Q. **O papel das redes sociais no processo de constituição da capacidade absorptiva das firmas: um estudo de caso do polo de exportação de melão de Mossoró e Baixo/Médio Jaguaribe.** 2017. 244 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

CAMPBELL, H. The rise and rise of EurepGAP: European (re) invention of colonial food relations. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, New Zealand, v. 13, n. 2, 2005. p. 1-19.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARDOSO, F. S.; ROSSETTO, L. P. Impacto do desenvolvimento do agronegócio nas economias periféricas de Brasil e Paraguai. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 3, n. 2, mai-ago 2017. p. 61-76.

CARVALHO, C. et al. **Anuário Brasileiro da Fruticultura 2017**, 2017. Disponível em: <http://www.editoragazeta.com.br/sitewp/wp-content/uploads/2017/03/PDF-Fruticultura_2017.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

CASHORE, B.; AULD, G.; NEWSOM, D. **Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority.** New Haven: Yale University Press, 2004.

CASTRO, C. N. D. **Sobre a agricultura irrigada no Semiárido: uma análise histórica e atual de diferentes opções de política.** Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

CEPEA. **PIB Agro-Brasil: Relatório PIB Agro-Brasil.** São Paulo: CEPEA, 2017.

CEPEA. **PIB do Agronegócio Brasileiro**, 2019. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CROLEY, S. P. **Regulation and Public Interest**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

DARE, M. L.; SCHIRMER, J.; VANCLAY, F. Does forest certification enhance community engagement in Australian plantation management? **Forest Policy and Economics**, v. 13, n. 5, 2011. p. 328-337.

DRAHOS, P. **Towards an international framework for the protection of traditional group knowledge and practice**, 2004. Disponível em: <https://www.anu.edu.au/fellows/pdrahos/reports/pdfs/2004Drahos_tkframeworkUNC TAD.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

EUREPGAP. **EurepGAP Protocol: Fresh Fruit and Vegetables**, 2001. Disponível em: <http://www.namistt.com/DocumentLibrary/Good%20Agricultural%20Practices%20Profiles/EUREPGAP%20Protocol%20ver_Sept._2001_Rev.02.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

FAO, FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; WTO, WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade and food standards**, 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i7407e.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

FARIAS, S. F. et al. A regulação no setor público de saúde no Brasil: os (des) caminhos da assistência médico-hospitalar. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2011.

FEINTUCK, M. Regulation rationales beyond the economic: in search of public interest. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **The Oxford Handbook of Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FONT, X.; SANABRIA, R.; SKINNER, E. Sustainable tourism and ecotourism certification: Raising standards and benefits. **Journal of Ecotourism**, Clevedon, v. 2, n. 3, 2003. p. 213-218.

FUCHS, D.; KALFAGIANNI, A. The Causes and Consequences of Private Food Governance. **Business and Politics**, v. 12, n. 3, 2010. p. 145-181.

FUNCKE, A. et al. **Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil: sistema produtivo agronegócios**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

FURTADO, C. **A dialética do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1964.

GABLER, L. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império (1860-1891)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012.

GEREFFI, G. et al. Globalisation, Value Chain and Development. **IDS Bulletin**, v. 32, n. 3, 2001.

GLOBALG.A.P. **Document Center**, 2019. Disponível em: <[https://www.globalgap.org/uk_en/documents/#fq=gg.subscope:\(%22fruit%22\)&fq=con_locales:\(%22en%22\)&fq=gg.document.type:\(%22checklist%22+OR+%22regulations%22+OR+%22cpacc%22\)&fq=gg.standard.gg:\(%22ifa5%22\)](https://www.globalgap.org/uk_en/documents/#fq=gg.subscope:(%22fruit%22)&fq=con_locales:(%22en%22)&fq=gg.document.type:(%22checklist%22+OR+%22regulations%22+OR+%22cpacc%22)&fq=gg.standard.gg:(%22ifa5%22))>. Acesso em: 25 mar. 2019.

GONÇALVES, M. A.; VIANNA, N. W. H.; BACHA, M. L. Frutas frescas brasileiras: internacionalização e transporte. **IV SEGeT, Anais eletrônicos**, Resende (RJ), 2007.

GRABOSKY, P. Meta-regulation. In: DRAHOS, P. **Regulatory theory: foundations and applications**. Australia: ANU Press, 2017. p. 149-161.

GURGEL, A. M. et al. Reflexos da perda do controle estatal sobre os agrotóxicos no Brasil e sua regulação pelo mercado. **Rev Eletron Comun Inf Inov Saúde**, v. 11, n. 3, jul./set. 2017. p. 1-16.

HATANAKA, M.; BUSCH, L. Third-Party Certification in the Global Agrifood System: An Objective or Socially Mediated Governance Mechanism? **Sociologia Ruralis**, v. 48, n. 1, jan. 2008. p. 73-91.

HEIMER, C. A. Disarticulated Responsiveness: The theory and practice of responsive regulation in multi-layered systems. **UBC Law Review**, Vancouver, v. 44, n. 3, jan. 2011. p. 663-693.

HENSON, S. The role of public and private Standards in regulating international food markets. **Journal of International Agriculture Trade and Development**, v. 1, n. 4, 2008. p. 63-81.

HENSON, S.; HUMPHREY, J. Codex Alimentarius and private Standards. In: MEULEN, B. V. D. **Private food law: governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes**. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011. p. 149-174.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Semiárido Brasileiro**, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15974-semiarido-brasileiro.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

JESUS JÚNIOR, C.; SIDONIO, L.; MORAES, V. E. G. Fruticultura: convergências e divergências. **BNDES Setorial**, v. 32, set. 2010. p. 371-396.

JESUS, C. M. D. **Teoria responsiva na regulação pela Anatel sobre o serviço móvel pessoal 4G**. Brasília: Biblioteca Digital de Monografias da UnB, 2015.

JOB, J.; HONAKER, D. **Short-term experience with responsive regulation in the Australian Taxation Office**, 2004. Disponível em: <<https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41393/3/WP30.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Michigan: Brooks/Cole Publishing Policy, 1984.

JUSTEN FILHO, M. Agências reguladoras e democracia. In: ARAGÃO, A. S. D. **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

KALFAGIANNI, A.; FUCHS, D. **The GlobalGAP. Business, non-state regulation and development**, 2012a. Disponível em: <https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/fuchs/publikationen/publikationenfuchs/arbeitspapiere/fuchs_kalfagianni_2010_globalgap_working_paper.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019.

KALFAGIANNI, A.; FUCHS, D. GLOBALG.A.P. In: REED, D.; UTTING, P.; MUKHERJEE-REED, A. **Business Regulation and Non-State Actors**. New York: Routledge, 2012b. p. 160-172.

LACERDA, M. A. D. D.; LACERDA, R. D. D. O Cluster da fruticultura no Pólo Petrolina/Juazeiro. **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, v. 4, n. 1, 2004. p. 1-14.

LATOUR, B. The powers of association. **The Sociological Review**, v. 32, n. 1, 1984. p. 264-280.

LAWRENCE, G.; BURCH, D. Understanding supermarkets and agri-food supply chains. In: LAWRENCE, G.; BURCH, D. **Supermarkets and Agri-food Supply Chains: transformations in the production and consumption of foods**. London: Edward Elgar, 2007. p. 1-28.

LIMA, F. S. **História administrativa do Brasil: organização e administração do Ministério da agricultura no império**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1988.

LOCKIE, S.; TRAVERO, J.; TENNENT, R. Private food standards, regulatory gaps and plantation agriculture: social and environmental (ir) responsibility in the Philippine export banana industry. **Journal of Cleaner Production**, n. 107, 2015. p. 122-129.

LONDRES, F. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. Rio de Janeiro: ASPTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

LOPES, M. A. Escolhas estratégicas para o agronegócio brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Ano XXVI, n. 1, jan./fev./mar. 2017. p. 151-154.

LOPES, O. D. A. **Princípios jurídicos e regulação. 2011, 251f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**. São Paulo: PUC, 2011.

LOPES, O. D. A. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

MAJONE, G. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

MAPA. Instrução Normativa nº 66/2003, de 11 de setembro de 2003. **Cria, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, o Sistema de Cadastro dos Agentes da Cadeia Produtiva de Vegetais, seus Produtos, Subprodutos e Derivados para Certificação da Segurança e Qualidade - SICASQ**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/normativos-dipov/in66_2003-sicasq-atualizada-portaria-sda-108_2016.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MAPA. **As câmaras do MAPA: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade**. Brasília: MAPA, 2009.

MAPA. Instrução Normativa nº 29, de 25 de julho de 2013. **Estabelece os procedimentos e os critérios para emissão do Certificado Fitossanitário - CF e do Certificado Fitossanitário de Reexportação - CFR, por solicitação de exportador, e aprova os modelos de formulários**. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30802134/do1-2013-07-30-instrucao-normativa-n-29-de-25-de-julho-de-2013-30802130>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MAPA. Instrução Normativa nº 31, de 15 de agosto de 2013. **Estabelece os procedimentos a serem adotados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), na constatação de resíduos de agrotóxicos e contaminantes químicos, físicos e biológicos, conforme legislação da ANVISA**. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31035666/do1-2013-08-16-instrucao-normativa-n-31-de-15-de-agosto-de-2013-31035662>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MAPA. **Sanidade Vegetal**, 2016a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/sanidade-vegetal>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MAPA. **O Vigiagro**, 2016b. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/vigilancia-agropecuaria/o-vigiagro>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MAPA. **Câmaras Setoriais e Temáticas**, 2016c. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-e-tematias-do-mapa>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MAPA. **Câmaras Setoriais**, 2016d. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-1/camaras-setoriais>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MAPA. **Câmaras Temáticas**, 2016e. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-tematicas>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MAPA. **Exportação**, 2017a. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/exportacao>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MAPA. **Fruticultura**, 2017b. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-1/fruticultura>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MAPA. Instrução Normativa nº 39, de 27 de novembro de 2017. **Aprova o funcionamento do Vigiagro, suas regras e os procedimentos técnicos, administrativos e operacionais de controle e fiscalização nas operações de comércio e trânsito internacional de produtos de interesse agropecuário.** Brasília, 2017c. Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/legislacao-1/biblioteca-de-normas-vinhos-e-bebidas/instrucao-normativa-no-39-de-27-de-novembro-de-2017.pdf/view>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MAPA. **Relação dos padrões oficiais estabelecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para a classificação**, 2018. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/normativos-dipov/relacao-dos-produtos-padronizados.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

MAPA. **Manual do Vigiagro**. Brasília: MAPA/SPA, 2018.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **A dinâmica do crescimento das exportações do agronegócio brasileiro**. Brasília: IPEA, 2016.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Inserção internacional do agronegócio brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

- MARTIMORT, D. The life cycle of regulatory agencies: dynamic capture and transaction costs. **Review of Economic Studies**, London, v. 66, n. 4, oct. 1999. p. 929-947.
- MARTINELLI, L. A. et al. Sugar and ethanol production as a rural development strategy in Brazil: evidence from state of São Paulo. **Agricultural Systems**, v. 104, n. 5, 2011. p. 419-428.
- MASCINI, P.; WIJK, E. V. Responsive regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: an empirical assessment of assumptions underlying the theory. **Regulation & Governance**, v. 3, n. 1, 2009. 27-47.
- MENDES, J. T. G.; PADILHA JÚNIOR, J. B. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- MENEZES, E. A. et al. O Semi-Árido Tropical Brasileiro. In: ALBUQUERQUE, A. C. S.; SILVA, A. G. **Agricultura Tropical: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, v. 2 – Utilização sustentável dos recursos naturais, 2008. p. 359-371.
- NEUTZLING, M. B. et al. Fatores associados ao consumo de frutas, legumes e verduras em adultos de uma cidade no Sul do Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 11, 2009. p. 2365-2374.
- NONET, P.; SELZNICK, P. **Law and Society in Transition: Toward Responsive Law**. New York: Octagon Books, 1978.
- O GLOBO. **Após morte de cachorro, Carrefour anuncia parceria com instituição em prol dos animais**, 20 dez. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/apos-morte-de-cachorro-carrefour-anuncia-parceria-com-instituicao-em-prol-dos-animais-23319231>>. Acesso em: 04 mar. 2019.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- PELAEZ, V.; TERRA, F. H. B.; SILVA, L. R. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. **Revista de Economia**, v. 36, n. 1 (ano 34), jan./abr. 2010. p. 27-48.
- PEROBELLI, F. S. et al. Impactos Econômicos do Aumento das Exportações Brasileiras de Produtos Agrícolas e Agroindustriais para Diferentes Destinos. **RESR**, Piracicaba, v. 55, n. 2, abr./jun. 2017. p. 343-366.
- PINTO, L. F. G. et al. Group certification supports an increase in the diversity of sustainable agriculture network—rainforest alliance certified coffee producers in Brazil. **Ecological Economics**, v. 107, 2014. p. 59-64.

PORTER, M. E. **The Competitive Advantage of Nations**. Londres: Macmillan, 1990.

QUEIROZ, J. E. L. **Direito do Agronegócio**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

RAINFOREST. **Rainforest Alliance**, 2017. Disponível em: <https://www.forumpalmoel.org/imglib/downloads/Factsheet_Rainforest%20Alliance_en.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

RAMOS, P. **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: MDA, 2007.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. D. R.; SILVA, P. L. B. Healthcare policies in Brazil and regulatory strategies in an environment of technological changes. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 4, n. 6, 2000. p.61-84.

SALES, C. C. **A regulação do tabagismo no Brasil sob a ótica da teoria processual administrativa da regulação**. 2016, 292f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2018.

SAMUELS, W. J. The Legal-Economic Nexus. **George Washington Law Review**, v. 57, aug. 1989. p. 162-186.

SANTOS, L. D. P. D.; FORTES, D. M. D. A. Uma perspectiva jurídica para o protagonismo das agências reguladoras na fiscalização de condutas ilícitas praticadas por empresas de grande porte do setor agropecuário. **Judicare**, Alta Floresta, v. 11, n. 1, 2017. p. 127-145.

SANTOS, L. P. D. et al. Agronegócio brasileiro no comércio internacional. **Revista de Ciências Agrárias**, v. 39, n. 1, 2016. p. 54-69.

SANTOS, M. G. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA: comentários à Lei nº 9.782/99 e ao Decreto nº 3.209/99**. São Paulo: Atlas, 2015.

SCHOLZE, S. H. C. **Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em tecnologias da informação e comunicação: Lei de Informática e incentivos estatais à luz das novas teorias regulatórias**. 2016, 274f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2016.

SEBRAE. **Cenários prospectivos: A fruticultura brasileira em 2018**, 2016. Disponível em:

<[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/e93e6e44c0b1ec9bed5f9ed186ab6b7e/\\$File/6083.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/e93e6e44c0b1ec9bed5f9ed186ab6b7e/$File/6083.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SEDEX. **Sedex Members Ethical Trade Audit (SMETA) Best Practice Guidance**, 2017. Disponível em: <<https://www.sedexglobal.com/wp-content/uploads/2017/04/Smeta-6.0-BPG.pdf>>. Acesso em: 17 dez 2018.

SILVA, J. M. A. M. M. Regulação Responsiva das Telecomunicações: Novos horizontes para o controle de obrigações pela Anatel. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 9, n. 1, mai. 2017. p. 183-208.

SLAUGHTER, A.-M. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

SOARES, T. C.; JACOMETTI, M. Estratégias que agregam valor nos segmentos do agronegócio no Brasil: um estudo descritivo. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 8, n. 3, set./dez. 2015. p. 93-120.

SOUZA, F. D. C. S. **Análise da sustentabilidade da fruticultura irrigada no Semiárido norte-rio-grandense**, 2006. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/144812/files/172.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

SUDENE. Resolução nº 107, de 27 de julho de 2017. **Estabelece critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido Brasileiro e procedimentos para revisão de sua abrangência**, 2017a. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Resolucao-107-2017.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SUDENE. Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017. **Aprova a Proposição nº 113/2017, que acrescenta municípios a relação aprovada pela Resolução CONDEL nº 107, e 27 de julho de 2017**, 2017b. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/images/arquivos/conselhodeliberativo/resolucoes/resolucao115-23112017-delimitacaodosemiarido.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SUDENE. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE**, 2017c. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SZMRECSÁNYI, T. **Pequena história da agricultura no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1990.

TOMITA, R. Y. Legislação de agrotóxicos e sua contribuição para a proteção da qualidade do meio ambiente. **O Biológico**, v. 67, n. 1/2, January 2006. 1-10.

VALDES, A. et al. **Impactos e Externalidades Sociais da Irrigação no Semiárido Brasileiro**. Brasília: Banco Mundial, v. 5, 2004.

VASCONCELOS, J. H. C. D. **Aplicação da teoria da regulação responsiva na capacidade de resolução de conflitos da ANATEL**. Brasília: Biblioteca Digital de Monografias da UnB, 2017.

VIDAL, M. D. F.; XIMENES, L. J. F. Comportamento recente da fruticultura nordestina: área, valor da produção e comercialização. **Caderno Setorial ETENE**, ano 1, n. 2, outubro 2016. p. 18-26.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; FISHLOW, A. **Agricultura e indústria no Brasil: Inovação e competitividade**. Brasília: IPEA, 2017.

WALLER, V. The challenge of institutional integrity in responsive regulation: Field inspections by the Australian Taxation Office. **Law & Policy**, v. 29, n. 1, jan. 2007. p. 67-83.

XAVIER, L. V. **Assimetria de custos**: um estudo aplicado às empresas da cadeia produtiva do agronegócio brasileiro. 2018, 58f. Dissertação (mestrado em ciências contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia: UFU, 2018.