

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Janaína de Alvarenga Silva Carvalho

**INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA E POLÍTICA DE PREÇOS NA
AGRICULTURA: perspectiva sobre o constante instrumento de preços
mínimos agrícolas no Brasil**

Belo Horizonte
2025

Janaína de Alvarenga Silva Carvalho

**INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA E POLÍTICA DE PREÇOS NA
AGRICULTURA: perspectiva sobre o constante instrumento de preços
mínimos agrícolas no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Professor Doutor Giovani Clark.

Área de concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C331i Carvalho, Janaína de Alvarenga Silva
Intervenção estatal indireta e política de preços na agricultura: perspectiva sobre o constante instrumento de preços mínimos agrícolas no Brasil / Janaína de Alvarenga Silva Carvalho. Belo Horizonte, 2025.
178 f. : il.

Orientador: Giovani Clark

Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Intervenção do Estado na economia. 2. Preços agrícolas - Brasil. 3. Preços agrícolas - América Latina. 4. Preço mínimo. 5. Política de preços. 6. Política de garantia de preços mínimos. 7. Economia agrícola. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 338:63

Janaína de Alvarenga Silva Carvalho

**INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA E POLÍTICA DE PREÇOS NA
AGRICULTURA: perspectiva sobre o constante instrumento de preços
mínimos agrícolas no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania

Linha de pesquisa Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Professor Dr. Giovani Clark – PUC Minas (Orientador)

Professor Dr. Flávio Couto Bernardes – PUC Minas (Banca Examinadora)

Professor Dr. Júlio Aguiar de Oliveira – PUC Minas (Banca Examinadora)

Professor Dr. Leonardo Alves Corrêa – UFMG (Banca Examinadora)

Professor Dr. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa – UdelaR (Banca Examinadora)

Professor Dr. Antônio Carlos Castro – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 17 de junho de 2025

*Para Juliano e
Inácio.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Giovani Clark, pelos ensinamentos, pela orientação e, principalmente, pela acolhida. Sua atenção constante e fraterna me permitiu seguir mesmo diante das limitações e das dificuldades que surgiram no meu percurso.

Agradeço ao meu irmão, Douglas, pela presença sempre disposta e paciente.

Agradeço, por fim, a cada colega do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (em especial, da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas e da biblioteca da PUC Minas – Coração Eucarístico), que, ao longo dos quatro anos de estudos, contribuiu de alguma forma para que eu pudesse concluir esta pesquisa.

Embora as diversas teorias procurem dissecar, da maneira mais completa, os preços, sempre havemos de concordar que sua manifestação passa a ter efeitos concretos quando êles se integram no fato social. A reação externa que se antepõe ao abuso, é uma repulsa. Se a lei jurídica determina as medidas punitivas, preservado está o direito coletivo. Se deixa de tomar conhecimento dos seus efeitos, êstes se traduzirão em prejuízos ao indivíduo e à sociedade e na mais clara e manifesta injustiça.
(Souza, 1949, p. 79)

RESUMO

A intervenção do Estado no domínio econômico ocorre, entre outras formas, com o emprego do instituto controle de preços (gênero). Na tese, objetiva-se analisar a intervenção estatal por meio do controle de preços mínimos (espécie), como instrumento de emprego constante na política brasileira de preços agrícolas, que pode ser ampliado se inserido em ações governamentais regulatórias dos preços, dentro do planejamento estatal setorial e/ou global, e com observância da “ideologia constitucionalmente adotada” e das regras de Direito Econômico (equilíbrio e indexação). O procedimento metodológico escolhido foi a revisão da literatura. Abordaram-se questões relativas à intervenção estatal, à política de preços agrícolas, ao controle de preços, de modo primordial, com base na doutrina e na legislação brasileiras, além de exemplos coletados acerca do controle de preços agrícolas no Brasil e em outros Estados latino-americanos pesquisados: Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai. Ao final, os resultados e as conclusões confirmaram a hipótese levantada, no sentido de que o instituto controle de preços apresenta utilização constante na política brasileira de preços de produtos agrícolas, muitas vezes, de forma deturpada e focada no grande produtor rural, a exemplo do café brasileiro, mas pode ser ampliado em prol da efetivação dos ditames constitucionais, com sua inserção no planejamento estatal setorial e/ou global, e com observância da “ideologia constitucionalmente adotada” e das regras de Direito Econômico (equilíbrio e indexação).

Palavras-chave: intervenção econômica do Estado; política brasileira de preços agrícolas; controle de preços mínimos.

ABSTRACT

State intervention in the economic domain occurs, among other forms, through the use of the price control institute (gender). The thesis aims to analyze state intervention through minimum price control (specie), as an instrument of constant use in the Brazilian agricultural price policy, which can be expanded if inserted into government price regulatory actions, within the state's sectoral and/or global planning, and in compliance with the “constitutionally adopted ideology” and the rules of Economic Law (balance and indexation). The chosen methodological procedure was a literature review. Issues related to state intervention, agricultural pricing policy, and price control were addressed, primarily based on Brazilian doctrine and legislation, in addition to examples collected regarding agricultural price control in Brazil and other Latin American states studied: Argentina, Bolivia, Chile, and Uruguay. In the end, the results and conclusions confirmed the hypothesis raised, in the sense that the institute of price control is constantly used in the Brazilian policy of pricing of agricultural products, often in a distorted way and focused on the large rural producer, as in the case of Brazilian coffee, but it can be expanded in favor of the implementation of constitutional dictates, with its insertion in sectoral and/or global state planning, and with observance of the “constitutionally adopted ideology” and the rules of Economic Law (balance and indexation).

Keywords: State economic intervention; Brazilian agricultural pricing policy; minimum price control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CMN	Conselho Monetário Nacional
MAPA	Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
PPA	Programa de Aquisição de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO DOMÍNIO ECONÔMICO PÓS-CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E A ADOÇÃO DO MODELO DE ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO	15
2.1	Panorama acerca do Estado constitucional moderno, neoliberalismo e intervenção no domínio econômico	15
2.2	Intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico: direito institucional econômico e direito regulamentar econômico	35
3	INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA E CONTROLE DE PREÇOS: O INSTRUMENTO CONTROLE DE PREÇOS E SUA EMPREGABILIDADE NA POLÍTICA DE PREÇOS AGRÍCOLAS	61
3.1	Controle de preços	71
3.2	Controle de preços mínimos na política de preços agrícolas: alguns exemplos	84
3.2.1	<i>Controle de preços agrícolas no Brasil</i>	<i>87</i>
3.2.2	<i>Controle de preços agrícolas na América Latina</i>	<i>111</i>
4	CONTROLE DE PREÇOS MÍNIMOS AGRÍCOLAS NO BRASIL: UM INSTRUMENTO CONSTANTE DE INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA .	127
4.1	Controle de preços mínimos na política brasileira de preços agrícolas: um instrumento constante, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada” de 1988	140
5	CONCLUSÃO	157
	REFERÊNCIAS	161

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento¹ econômico e social, na base do modelo produtivo capitalista, é uma busca permanente dos Estados da América Latina². Diversos fatores de ordem histórica e estrutural conduziram, porém, ao subdesenvolvimento como uma etapa necessária ao almejado desenvolvimento daqueles Estados.

Uma das consequências sensíveis percebidas no cenário latino-americano, ao longo do século XX, com agravamento atual, a partir da visão “etapista”, foi o aumento da concentração de renda, aliado à polarização política e econômica entre Estados

¹ Desenvolvimento é empregado, nesta pesquisa, como fato social e, assim, como “conteúdo da norma de Direito Econômico”, que se revela como “desequilíbrio positivo”, voltando-se ao alcance da “prosperidade” e da “elevação dos níveis de vida” (Souza, 2017, p. 399-400). “Desenvolvimento – nome que se dá ao desequilíbrio econômico positivo, no sentido da elevação dos níveis de vida e da prosperidade de uma determinada região. Não se confunde com o simples crescimento econômico (Clark, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 198). [...]” (Fundação Brasileira de Direito Econômico, 2010, p. 163). Na mesma linha, Wald sustentou, em aula inaugural realizada na Faculdade de Direito da Universidade João XXIII, na data de 31 de março de 1967, antes, portanto, da Constituição atualmente vigente: “[...] [O desenvolvimento nacional] há de ser global, pois a sociedade constitui uma unidade orgânica, não sendo possível isolar o desenvolvimento econômico das outras mutações sociais imprescindíveis para a sua realização. [...] Essa caracterização global do desenvolvimento é muito importante, pois nela consiste a distinção básica entre crescimento e desenvolvimento, o primeiro de caráter meramente quantitativo, baseado no aumento estatístico do produto bruto, e o segundo essencialmente qualitativo, inspirado na mutação histórica, na passagem de um tipo de vida social para outro, na tomada de consciência do processo de industrialização e dos seus corolários sociais e pedagógicos. Enquanto o crescimento é um dado meramente econômico, o desenvolvimento pressupõe, ao contrário, na lição de Raymond Aron, ‘uma administração e uma legislação racionalizadas, a difusão do ensino, o recrutamento de homes de empresas e a formação do capital de investimento necessário’ (‘Trois essais sur l’âge industriel’, pág. 54).” (Wald, 2011, p. 224).

² “A consolidação da ideia de América Latina, no sentido de se tornar um conceito operacional corrente no léxico das elites políticas e, por consequência, uma identidade supranacional, somente ocorreria após a Segunda Guerra Mundial, nos marcos da Cepal e do Tratado de Montevideu.” (Gavião, 2021). A partir dessa constatação, a expressão América Latina, nesta pesquisa, segue a definição adotada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas (ONU), com atuação desde a sua criação em 1948. Assim, a América Latina engloba trinta e três países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2025). A referência ultrapassa o aspecto geográfico, como destacado na “Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe: “Porque a América Latina é uma construção cultural, histórica e política, não apenas uma construção geográfica. Comprimida entre o rio Grande, ao norte, e a Patagônia, ao sul, ninguém duvida de que seja integrada pela América do Sul, pela América Central e pelo México. Mas há quem considere que as ilhas caribenhas de língua inglesa, por exemplo, não fazem parte da América Latina. Esta obra reivindica que sim, por isso no seu subtítulo enfatizamos: “e do Caribe”. Ao longo dos textos, entretanto, quando se menciona apenas América Latina, sem adicionar o Caribe, subentende-se que está em pauta a totalidade desse continente.” (Latinoamericana, 2015).

ricos e pobres.

A distorção neoliberal, retratada por trás dessa visão, é a de considerar a liberdade econômica na perspectiva pura do espaço de trocas chamado “mercado”, em sobreposição aos eixos constitucionais identificadores da estrutura estatal.

O alinhamento do Estado de direito, na sua “ideologia constitucionalmente adotada”, com o sistema econômico capitalista, torna-se imprescindível na promoção do desenvolvimento. Para tanto, as práticas de “mercado” demandam constante presença do Estado, seja de forma direta, seja de forma indireta. É, pois, na intervenção do Estado e na definição de políticas econômicas que devem ser alicerçadas as propostas e as metas, segundo as expectativas do fornecedor e do consumidor, tendo por objetivo primordial o desenvolvimento.

O setor no qual se identifica a intervenção estatal e que, nesta pesquisa, merece destaque, é o agrícola, por sua presença significativa na formação das economias latino-americanas.

De longa data, a intervenção estatal na América Latina apresenta-se, entre outras formas, por meio da política de preços agrícolas, da destinação de subsídios e da definição de normas para o setor.

Na política brasileira de preços agrícolas, de modo particular, um instrumento de intervenção indireta do Estado empregado, antes, até, da Constituição da República de 1988, é o controle de preços da espécie preço mínimo.

Noutros Estados latino-americanos, como os pesquisados – Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai –, o controle de preços, enquanto gênero e espécies, é também utilizado na política de preços agrícolas.

Mesmo identificado no modelo produtivo capitalista latino-americano e visualizado nas diversas facetas do neoliberalismo (de regulamentação; de regulação; de regulação neodesenvolvimentista; de austeridade), há poucos estudos jurídicos a respeito do controle de preços (gênero) e suas espécies (preço mínimo; preço máximo; preço tabelado; preço congelado; preço administrado).

Além disso, o instrumento sofre deturpações que afetam sua compreensão (muitos o consideram excepcional ou se apegam a empregos, por distorções governamentais) e, em consequência, sua empregabilidade, dentro das especificidades de cada uma das suas espécies (de modo particular, a espécie preço mínimo, de uso recorrente, mas desconsiderada como tal).

Na prática, há um reducionismo do seu alcance ou propósito, como instrumento

de política de preços agrícolas direcionado ao produtor rural. Primeiro, porque não é qualquer produtor rural o destinatário dessa política, sendo, muitas vezes, o grande produtor rural, que, na sua produção, possa impactar de modo mais expressivo o “mercado”, principalmente o externo. E segundo, porque, o instrumento, ao ser empregado de modo pontual ou direcionado na política estatal de preços agrícolas, não se insere no planejamento global ou setorial e, dessa forma, afasta-se de metas, propostas, propósitos, destinação de recursos para alcance dos objetivos previstos constitucionalmente ao próprio Estado.

A par dessas colocações, o problema da presente pesquisa gira em torno da seguinte indagação, recortada do controle de preços enquanto gênero: É viável admitir o controle de preços mínimos como um instrumento de intervenção estatal de empregabilidade constante na política brasileira de preços agrícolas, segundo a Constituição vigente?

Como hipótese, afirmo que o controle de preços mínimos é, sim, empregado de forma constante no setor agrícola brasileiro, a exemplo do que ocorre com o café, o trigo, a soja, o milho, a uva e outros, e há amparo constitucional a tal emprego.

Meu objetivo geral é demonstrar que o controle de preços mínimos agrícolas apresenta emprego constante para estabilização na política de preços de produtos agrícolas no Brasil, apesar de deturpado, como ocorre quando se foca o grande produtor rural.

Uma vez confirmado esse emprego constante, seria viável a sua expansão e frequência a outros produtos agrícolas. Para tanto, o instrumento controle de preços mínimos deve ser inserido em ações governamentais regulatórias dos preços, dentro do planejamento estatal setorial e/ou global, e com observância da “ideologia constitucionalmente adotada” e das regras de Direito Econômico (equilíbrio e indexação).

O procedimento metodológico escolhido foi a revisão da literatura, com base principal na doutrina e na legislação pátrias, além de dados coletados, para fins exemplificativos, de produtos agrícolas no Brasil (café, trigo, soja, milho e uva) e, ainda, do controle de preços agrícolas em outros Estados latino-americanos pesquisados: Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai.

Com relação ao desenvolvimento da tese, busquei a estruturação em três capítulos, logicamente, além da introdução e da conclusão.

No segundo capítulo, é feita a contextualização da intervenção do Estado

brasileiro no domínio econômico pós-Constituição da República de 1988 e a adoção do modelo de Estado social e democrático de direito, por meio de um panorama inicial acerca do Estado constitucional moderno, das facetas do neoliberalismo (e, mais especificamente, da própria intervenção no domínio econômico) (aqui, seguindo os marcos teóricos do Direito Regulamentar Econômico e Direito Institucional Econômico, de Souza (2017), Venâncio Filho (1968), Grau (2010), Clark, Corrêa e Nascimento (2013; 2017; 2018; 2020).

Já no terceiro capítulo faço uma exposição sobre o controle de preços – gênero e espécies –, como instrumento de intervenção estatal indireta, nos entendimentos de Aguillar (2019) e de Octaviani e Vidigal (2021), levantando exemplos do controle de preços agrícolas a partir do referencial brasileiro, além de exemplos de outros Estados latino-americanos, como Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai.

Por fim, no quarto capítulo, cuido do controle de preços mínimos na política brasileira de preços agrícolas, de acordo com o marco teórico do subdesenvolvimento latino-americano como processo, por Celso Furtado (2000), além do planejamento estatal, da “ideologia constitucionalmente adotada” e das regras de Direito Econômico (equilíbrio e indexação), a partir do teoria jurídica do jurista mineiro Washington Peluso Albino de Souza (2017), a fim de demonstrar que sua empregabilidade não é excepcional, mas, sim, constante e permitida pelo texto constitucional vigente.

Com esta pesquisa, espero contribuir para que outros estudos sejam feitos acerca do instrumento controle de preços mínimos, em especial, para “descortinar” o emprego do instrumento no setor agrícola brasileiro, de modo a evidenciar seus contornos como instrumento de intervenção indireta estatal, alinhado aos princípios da Constituição Econômica e demais ditames da Constituição da República de 1988.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO DOMÍNIO ECONÔMICO PÓS-CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E A ADOÇÃO DO MODELO DE ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A partir do Estado de direito, há uma limitação do poder estatal e do governante, como decorrência da definição constitucional de uma estrutura básica de Estado e da previsão de direitos e garantias humanos e fundamentais, mas há de repousar numa constatação primária do Estado como “realidade necessária e envolvente, como ambiente em que cada cidadão ou súdito tem de se inserir”, na lição de Miranda (2007, p.184). Em outras palavras, o Estado está inserido na história como resultante de atos de vontade. Sofre, pois, o impacto de fatores das mais variadas frentes e evolui ao longo dos tempos (Miranda, 2007).

Para a abordagem da intervenção do Estado no domínio econômico brasileiro, sua compreensão e identificação, torna-se imprescindível, então, resgatar, primeiro, ainda que em linhas gerais, a evolução da noção de Estado, do que se compreende, em particular, como Estado constitucional moderno e sua postura em relação à economia. Isso porque a formação do Brasil, ainda colônia de Portugal, e, depois, já independente – permitindo o surgimento do Estado brasileiro –, assim como ocorreu em Estados outros latino-americanos, coincide com aquele momento do processo evolutivo estatal.

Também se destacam, no presente capítulo, as facetas do neoliberalismo desde os anos da Guerra Fria (1945-1990) até os dias atuais, a fim de serem compreendidos, no cenário neoliberal, os comandos jurídico-normativos constitucionais acerca da intervenção estatal, com recorte cronológico pós-Constituição da República de 1988 e segundo o modelo de Estado social e democrático de direito, então adotado para o Estado brasileiro.

2.1 Panorama acerca do Estado constitucional moderno, neoliberalismo e intervenção no domínio econômico

O Estado constitucional moderno é identificado em dois marcos históricos: a Revolução dos Estados Unidos da América (1775-1783) e a Revolução Francesa (1789-1799).

As primeiras Constituições escritas (Constituição norte-americana de 1787 e a

Constituição francesa de 1791) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 externam previsões jurídico-políticas voltadas à limitação estatal e do poder do governante, por meio da disciplina estrutural básica do Estado e do resguardo de direitos fundamentais regulatórios e protetivos dos interesses individuais contra a atuação estatal (vida, liberdade, propriedade privada).

A Constituição dos Estados Unidos, de 1787, com o aditamento de 1789, consagrou a doutrina dos 'direitos dos homens', imutável até hoje, por seu conteúdo liberal modelar.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em decorrência da Revolução de 1789, confirmou os princípios basilares da institucionalização do poder estatal, estabelecendo a legalidade; a separação de poderes e os direitos naturais, imprescritíveis e inalienáveis do homem. Desaparece a simplicidade do Estado monárquico absolutista, surgindo a pluralidade dos órgãos estatais, com sua imediata separação e independência, num plano de intercorrência. Várias vontades distintas identificam os órgãos do poder, no Estado Constitucional, dotado de organização técnica complexa e ampliada (Melo, 2008, p. 15).

Canotilho (2010, p.59-60) ressalta, porém, que

[...] O modelo americano de constituição assenta na ideia da *limitação normativa* do domínio político através de uma lei escrita. Esta 'limitação normativa' postulava, pois, a edição de uma 'bíblia política do estado' condensadora dos princípios fundamentais da comunidade política e dos direitos dos particulares. Neste sentido, a constituição não é um contrato entre governantes e governados mas sim um acordo celebrado pelo povo e no seio do povo a fim de se criar e constituir um 'governo' vinculado à lei fundamental [...] A consequência lógica do entendimento da constituição como *higher law* é ainda a elevação da lei constitucional a *paramount law*, isto é, uma lei superior que torna nula (*void*) qualquer 'lei' de nível inferior, incluindo as leis ordinárias do legislador, se estas infringirem os preceitos constitucionais. Diferentemente do que sucedeu no constitucionalismo inglês e no constitucionalismo francês, o conceito de 'lei proeminente' (constituição) justificará a elevação do poder judicial a verdadeiro defensor da constituição e guardião dos direitos e liberdades. [...].

Outro aspecto é que a cidadania e a economia política também são alcançadas por essa limitação do poder estatal.

Na proposta econômica liberal, a cidadania apoia-se na noção de propriedade. Livre, porém, era a pessoa do gênero masculino, branca e detentora de propriedades.

O ideário libertador não alcança todas as pessoas, portanto. Trata-se de uma conquista, sim, mas paulatina.

Nas revoluções antes mencionadas, os destinatários concretos singulares e pontualmente identificados eram aqueles que, do ponto de vista histórico e social, interferiam em questões de impacto político e econômico.

Quanto ao modelo estatal, destaca-se a ideia inicial do Estado liberal de direito, no sentido de que o Estado deve se afastar das questões sociais e econômicas e não intervir no domínio econômico. Todavia, o Estado moderno sempre interveio no domínio econômico; a mudança é apenas de intensidade, conforme escreve Clark (2001, p. 21-22):

Na realidade, o Estado sempre atuou na vida econômica, de maneira diferenciada e peculiar, de acordo com cada época e modelo econômico, inclusive no denominado Estado liberal, quando tal atribuição era restringida a limites extremos.

Apesar de uma intervenção denominada negativa no Estado liberal, encontramos nesse modelo inúmeros exemplos de atuação econômica positiva do Estado, até mesmo sistemática – como a Lei do Trigo, na Inglaterra, que garantia um preço mínimo para o seu produto, buscando incentivar o agricultor, mas o sujeitava a certas regras de importação, e as barreiras colocadas pelos Estados Unidos e Alemanha, por volta de meados de 1800, para a importação de mercadorias, no intuito de desenvolverem e protegerem a infantil indústria local contra os produtos da potente indústria inglesa (HUBERMAN, 1986). Como se percebe, nas hipóteses apontadas por Adam Smith, onde fosse admitida, a intervenção era freqüentemente executada pelo Estado em prol da evolução do liberalismo. A abstenção era, sim, a regra, mas as políticas econômicas estatais positivas deveriam garantir o modelo.

O sistema produtivo prevalente – como ocorre na realidade brasileira – é o capitalista e, com ele, há distinção entre detentores dos meios de produção e detentores da força de trabalho.

Num segundo momento, percebe-se uma mudança decorrente de lutas – variadas de Estado a Estado (aspecto espacial) e de épocas (aspecto temporal) – que promove abertura à cidadania, não mais ancorada na propriedade, embora mantida a distinção de gênero (limitação que perdura, em alguns Estados, até o século XX).

A propósito, Magalhães (1998) expõe:

Numa segunda fase, ocorre uma evolução do conceito de cidadania, resgatando-se a idéia da igualdade jurídica, e não mais a propriedade privada, como o alicerce dos direitos fundamentais. Fruto de lutas sociais e parlamentares, que terão em cada país pesos diferentes, o direito ao voto secreto, periódico e universal é conquistado. Desaparece assim a diferenciação em razão do poder econômico para se ter acesso ao voto, permanecendo entretanto, em vários países, a diferenciação em razão de sexo – que desaparecerá em alguns casos apenas no século XX – e outras limitações, que ainda hoje existem, como as de idade e escolaridade, por razões claras.

O Estado, naqueles tempos, passa a ser identificado como o “[...] ordenador da comunidade política, reduzindo-se a constituição a simples *lei do Estado e do seu*

poder. A constituição só se compreende através do Estado.” (Canotilho, 2010, p. 89).

De acordo com Canotilho (2010, p. 89), tal compreensão se sustenta em três razões:

A primeira razão – de cariz histórico-genético – reporta-se à evolução semântica do conceito. Quando, nos processos constituintes americano e francês, se criou a constituição como lei conformadora do corpo político passou a entender-se que ela ‘constituía’ os ‘Estados Unidos’ dos americanos ou o ‘Estado-Nação’ dos franceses. A segunda razão – de natureza político-sociológica – relaciona-se com a progressiva estruturação do *Estado Liberal* cada vez mais assente na *separação Estado-Sociedade*. Os códigos políticos – as constituições e os códigos administrativos – diziam respeito à organização dos poderes do Estado; os códigos civis e comerciais respondiam às necessidades jurídicas da sociedade civil. Em terceiro lugar, pode apontar-se uma justificação filosófico-política. Sob a influência da filosofia hegeliana e da juspublicística germânica, a constituição designa uma ordem – a *ordem do Estado*.

Apesar do “crescimento” e do “progresso” econômico, o Estado liberal de direito não conseguia (ou não poderia constitucionalmente) contornar as consequências negativas do sistema capitalista que, cada vez mais, impactavam as relações sociais e econômicas.

A liberdade econômica, pautada na livre concorrência e na livre iniciativa, sem condicionantes, impulsionou o acúmulo e a concentração de riquezas, a pressão desmedida sobre os trabalhadores (muitos deles, aliás, não conseguiam se manter pelo trabalho, por doença e exaustão).

Com o aumento da miséria e da marginalização, houve o aumento de lutas sociais, seja para exigir melhores condições de trabalho, seja para exigir maior presença diante da criminalidade.

De forma contraditória, a não intervenção do Estado no domínio econômico fulminava a clamada “liberdade econômica” e seu alicerce na livre iniciativa e na livre concorrência, porque, sem balizadores, as práticas de “mercado” não encontravam limites, e quem se dizia livre para atuar no “mercado” e livre para concorrer esbarrava na mesma pretensão de outros. Quem seria mais livre, então?

Nesse terceiro e último momento, em que o Estado liberal de direito se assume para enfrentamento de questões de ordem social e econômica, ocorre uma transição ao Estado social de direito, propriamente identificado no pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

As regras do liberalismo, embora bem simples, não levam ao que fôra

prometido pelos seus teóricos. O descumprimento das regras pelos competidores levava a economia do século XIX, ao mesmo tempo, a um processo de crescimento jamais visto até então e a uma acumulação e concentração de riquezas também incomuns. A concentração de riqueza leva à eliminação da livre concorrência e livre iniciativa, idéias basilares do liberalismo, ao mesmo tempo que acentua a limites alarmantes a miséria e outras formas emergentes de exclusão social. A resposta inicial do Estado liberal será a de combater a crescente marginalidade, criminalidade e as revoltas sociais de trabalhadores com a força policial e com reformas urbanas que permitissem à polícia controlar mais facilmente as revoltas sociais. Entretanto, a organização internacional de trabalhadores e a existência, na segunda metade do século XIX, de uma proposta científica como alternativa ao Estado liberal, fizeram com que a elite, que se afirmou com o modelo econômico construído neste século, percebesse a necessidade de gradativamente incorporar reivindicações dos trabalhadores e propostas dos socialistas, numa tentativa de atenuar as distorções sociais e econômicas e acalmar a tensão social.

Dessa forma, o Estado liberal passa a admitir uma sensível mudança de postura perante as questões socioeconômicas e a garantir determinados direitos sociais, como a limitação da jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho do menor e a previdência social. O Estado alemão, recém-unificado, é um dos pioneiros na legislação social, enquanto a Áustria elabora sua legislação previdenciária e, nos Estados Unidos, em 1890, temos a Lei Sherman, modelo de legislação anti-truste, visando combater a concentração econômica que provoca a eliminação da concorrência e da livre iniciativa.

Podemos caracterizar essa terceira fase como um momento de transição entre o Estado liberal e o Estado social, que nasceria com a Primeira Guerra Mundial. Embora no final do século XIX e início do século XX as Constituições liberais mantivessem ainda a característica de ser essencialmente um texto político, sem a previsão de intervenção no domínio econômico e nas questões sociais, a legislação infraconstitucional incorpora essas mudanças, demonstrando a necessidade de urgente modificação de postura por parte do Estado (Magalhães, 1998).

O modelo social de direito retratou a nova postura do Estado, mais presente, atuante e interventor no domínio econômico, de forma direta, ao exercer algumas atividades econômicas, e de forma indireta, ao regular as práticas e relações econômicas.

Ao lado de direitos fundamentais individuais, as primeiras Constituições a sinalizar o Estado social de direito (Constituição mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919) preveem direitos sociais (trabalho, previdência, saúde, educação) e direitos econômicos.

Em destaque de Horta (2010, p. 189-190), as Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919 abarcaram a disciplina da matéria econômica, particularmente, da propriedade, mas reforçando o alcance universal assumido pela Constituição de Weimar:

O artigo mais extenso da Constituição do México, o artigo 27, que contém 2.840 palavras, é também o de maior repercussão social, política e

econômica. Nele repousa a transformação operada no regime da propriedade e nas relações decorrentes desse regime. A publicização da propriedade é amplíssima, com sacrifício de sua privatização. A propriedade passa a ser destinatária de regras de limitação, que afirmam a prevalência do interesse público, para justificar o seu uso com fins de distribuição da riqueza. [...] As normas da reforma agrária e sua execução, a fixação da extensão da pequena e da grande propriedade dilatam o campo material da Constituição pela inclusão de temas insuspeitados e até proibidos nos textos que condensaram a formulação individualista dos direitos individuais, naturais e imprescritíveis.

[...]

A Constituição de Weimar converteu-se no texto paradigma do constitucionalismo do primeiro pós-guerra e ainda é o marco que separa duas épocas históricas: a do constitucionalismo liberal dos séculos XVIII e XIX e a do constitucionalismo social do século XX, que com ela adquiriu expansão universal, deixando na penumbra a Constituição do México de 1917, que a precedeu no tempo.

[...]

A matéria econômica deu novo colorido aos Direitos Fundamentais, e, a exemplo do que ocorrera na Constituição do México, estabeleceu limitações aos direitos clássicos e consagrou novos direitos. O direito de propriedade continuava garantido pela Constituição, mas, em inovadora colocação, o seu conteúdo e os seus limites seriam definidos na lei. Abrandando o clássico direito individual, dispunha a Constituição que a propriedade obriga. Seu uso está subordinado ao interesse geral (art. 153). Armava-se o Estado dos poderes para, mediante lei, incorporar à propriedade coletiva empresas econômicas privadas, suscetíveis de socialização (art. 156). [...].

É nesse novo cenário jurídico-normativo constitucional que a ordem econômica alcança disciplina para alicerçar a base intervencionista estatal (Grau, 2010, p. 16, 19-20). Permitiu-se, assim, “[...] desde então, em diversas nações, a consolidação da democracia com uma economia estável e desenvolvida, de modo a alinhar o modelo do Estado de Direito a um modelo produtivo constitucionalizado.” (Clark; Lelis; Carvalho, 2023, p. 13).

Embora o alargamento do rol de direitos tenha sido uma resposta a lutas e movimentos sociais, a manutenção do modelo produtivo capitalista acabou encontrando um apoio jurídico-político.

A liberdade econômica ainda repousava na livre iniciativa e na livre concorrência, núcleo do sistema capitalista, agora, recebendo a presença estatal como forma de preservar, de “controlar”, sem eliminar, o acúmulo e a concentração de riquezas já alcançados em tempos outros do Estado liberal de direito.

A presença do Estado na economia, para o modelo produtivo capitalista, tornou-se imprescindível, tanto que, no pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), resguardou-se a viabilidade de se expandirem direitos sociais, além do trato das questões envolvendo empregos e sindicatos.

Retoma-se e intensifica-se o Estado social de direito, com a adoção do Estado

de bem-estar social em Estados da Europa Ocidental.

Como explicita Magalhães (1998):

O período pós-guerra traz o renascimento do Estado social assim como a expansão do Estado socialista. Enquanto o Estado socialista representa uma ruptura com a economia liberal e o capitalismo, o Estado social representa um novo paradigma, sem entretanto existir uma ruptura com o capitalismo liberal. As Constituições socialistas consagram uma economia socialista, garantindo a propriedade coletiva e estatal e abolindo a propriedade privada dos meios de produção. Há uma clara ênfase aos direitos econômicos e sociais e uma proposital limitação dos direitos individuais, pois o exercício desses direitos no Estado socialista está condicionado à evolução do Estado e da sociedade socialista que devem ser capazes de educar e preparar o cidadão a viver no futuro em uma sociedade completamente livre, onde não haja Estado, poder ou hierarquia: a sociedade comunista.

[...]

[...] Temos no pós-guerra a retomada do que podemos chamar de uma quarta fase evolutiva e teórica do Estado constitucional. Esta quarta fase, que tinha sido bruscamente interrompida com os anos violentos do fascismo e do nazismo, retorna agora com muito mais força, sendo que os Estados da Europa Ocidental experimentam a implementação eficaz do Estado de bem-estar social [...].

O Estado social de direito é identificado nos países desenvolvidos (ou de “Primeiro Mundo”), como sinaliza Bonavides (2003). Mas até nestes o neoliberalismo e a globalização repercutiram de modo a abalar o modelo (Bonavides, 2003).

Destaco, por oportuno, a ponderação de Barata (2014, p. 23-24) acerca da concepção de Estado social:

Não há uma só maneira de conceber o Estado social. Este pode ser pensado como um conjunto de instituições idealizadas para que ninguém numa sociedade caia abaixo de um nível de vida decente, respondendo às emergências da pobreza e da doença, mas também aos problemas dos mais vulneráveis na sociedade, como as crianças e os idosos. Este é um Estado social do amparo, cujo desenho dependente do que se considere serem mínimos aceitáveis, o que variará consoante as circunstâncias históricas em que uma sociedade vive e a percepção nela partilhada do que serão esses mínimos. [...].

Compete com esta concepção uma outra visão do Estado social que, muito diversamente, defende a implicação do Estado, sem definição de mínimos prévios, na concretização de um entendimento adquirido de boa sociedade humana. Mais particularmente: o entendimento geral de que uma sociedade mais igual é uma sociedade melhor. Em vista deste objetivo, o Estado procurado maximizar a igualdade de oportunidades, através da materialização de instituições e meios que garantam a melhor educação e a melhor saúde possível para o maior número possível, sob o princípio de uma universalidade do direito de acesso a esses bens sociais, mas também, além das áreas setoriais do Estado social, através de políticas fiscais que materializem o princípio da progressividade nos impostos e, mais geralmente, de políticas comumente designadas como políticas redistributivas que limitem ou condicionem a desigualdade de rendimentos).

Na América Latina, de modo específico, preservou-se, em suas Constituições, o capitalista enquanto sistema produtivo prevalente.

Quanto ao modelo de Estado, dentro das especificidades históricas e espaciais, visualiza-se, também, o social de direito³.

Há, de modo próprio, dentro dessas mesmas especificidades, contornos do Estado de bem-estar social, como exemplificam os programas de seguro e pensões introduzidos na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai entre as décadas de 1920 e 1930, conforme estudos sobre o desenvolvimento da seguridade social na América Latina, elaborados por Mesa-Lago e divulgados pela CEPAL (Mesa-Lago, 1985).

Em paralelo ao resgate do Estado social de direito, depara-se com a proposta econômica do neoliberalismo⁴, que, em sua primeira faceta, a de regulamentação, retrata a necessidade do Estado para regular, induzir e planejar o domínio econômico.

Durante a Guerra Fria, no século passado (1945 a 1990), imperou na economia de mercado às políticas econômicas neoliberais de regulamentação, onde o Estado Nacional transfigurou-se em Social, realizando a sua atuação no domínio econômico diretamente, via empresa pública, sociedade de economia mista e fundações; e indiretamente, através das normas legais de direito. Tudo em nome do desenvolvimento ou do crescimento. (Clark, 2008a, p. 69).

A alta inflação sentida na década de 1970 fragiliza, porém, a intervenção estatal. Passa-se à admissão intervencionista estatal apenas para a regulação – o que, mais à frente, na crise de 2008 (bolha imobiliária dos Estados Unidos da América), retrataria a deficiência desse reducionismo estatal para frear as crises do modelo produtivo capitalista e resguardar a efetividade de direitos humanos e fundamentais (Lelis, 2020).

No Brasil, a onda liberal-reguladora emerge no final dos anos 80 do século

³ Na América Latina, a exceção ao modelo produtivo capitalista e ao modelo de Estado social de direito foi visualizada em Cuba. A Constituição socialista cubana de 1976 previa, em seu art. 1º, com as reformas posteriores, Cuba como um “Estado socialista de trabalhadores”. Nas décadas de 1970 e 1980, há uma reorganização dos sistemas político e judicial, pautada na institucionalização mais estável e permanente, com base nos princípios e modelos socialistas (Silva, 2011).

⁴ Neoliberalismo é empregado nesta pesquisa como referência às bases doutrinárias que, reformuladas a partir do liberalismo clássico, enfatizam a correlação entre liberalismo político e liberalismo econômico, limitando o intervencionismo estatal e impulsionando os interesses particulares. Para Castro (2019, p. 56; 58), o neoliberalismo apresenta impactos ainda mais ampliados e revela “transformações na subjetividade das pessoas pela propagação de suas normas”; surge um “capitalismo global financeirizado, onde os indivíduos comportam-se cada vez mais orientados por uma ética competitiva, caldo da cultura mundial”.

XX e se consolida em um contexto histórico *sui generis*: por um lado, a afirmação de um projeto democrático e emancipatório de afirmação de direitos sociais e econômicos cristalizados na Constituição Econômica e no extenso rol de direitos fundamentais; por outro lado, a ascensão de um modelo de liberalização regulada da economia. Como consequência, a subordinação do projeto nacional aos desmandos de uma elite política e financeira internacional (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Estados do norte interessados em garantir a execução de seu *projeto de exploração* por meio da desregulamentação de quaisquer barreiras ao livre fluxo do seu capital privado) (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 36).

Na década de 1990, o neoliberalismo ganha um novo contorno, de regulação, no qual a relação público e privado é redesenhada, com ênfase ao livre mercado para alocar recursos com maior eficiência. Há, em consequência, uma repercussão na intervenção direta e indireta do Estado (Direito Institucional Econômico e Direito Regulamentar Econômico), que demandam um redesenho.

O início dos anos de 1990 é marcado por privatizações no Brasil, em menor medida, ao tempo do governo Sarney (1985-1990).

No governo Collor (1990-1992), é implementado o Programa Nacional de Desestatização (PND), com disciplina inicial por meio da Medida Provisória nº 115/1990, convertida na Lei nº 8.031/1990.

À frente, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), outras alterações jurídico-normativas são retratadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (“Lei das Concessões”) e pelas Emendas à Constituição de 1988 nº 6, de 15 de agosto de 1995, que alterou o inciso IX do artigo 170, o artigo 171 e o § 1º do artigo 176; nº 7, de 15 de agosto de 1995, que alterou a redação do artigo 178; nº 8, de 15 de agosto de 1995, que alterou a redação do inciso XI e da alínea “a” do inciso XII do artigo 21; e nº 9, de 9 de novembro de 1995, que alterou a redação ao artigo 177.

“Para Fernando Henrique Cardoso, as privatizações não eram uma questão ideológica e sim uma necessidade para estabilizar e modernizar a economia e redefinir o papel do Estado.” (Pinheiro, 2024).

Após as vergonhosas privatizações brasileiras, em que o Estado, principalmente a União, passou às estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) a iniciativa privada, desmontando, quase totalmente, o nosso modelo francês de ação estatal no domínio econômico, chamado de regulamentação, baseado no Estado empresário (intervenção direta), juntamente com a produção de normas jurídicas, a dita intervenção indireta; passamos, a partir de 1995, a adotar o modelo americano de regulação, em que a ação na vida econômica por parte do Estado se dá via intervenção indireta e pelas agências de regulação.

O adotado modelo, o americano, inadequado para a nossa realidade socioeconômica, resultou na inoperância, em geral, das agências

reguladoras na execução de suas competências, fragilizando assim o Estado brasileiro em sua missão constitucional de atual na esfera econômica e social. [...]

[...] As tarifas praticadas pelas concessionárias dos serviços públicos, bem acima dos índices inflacionários, com o beneplácito de algumas agências reguladoras, violam a [...] [Regra da Utilidade Pública]. No Direito Econômico não se admite que a micropolítica econômica setorial, das concessionárias e respectivas agências, de elevação abusiva das taxas de lucro, destrua a macro-política econômica geral, estatal, de estabilidade de preços e combate a inflação (Clark, 2008b, p. 55-57).

A associação da estabilidade e da modernização da economia à redefinição do papel do Estado brasileiro – Estado do modelo democrático de direito, conforme dispõe o preâmbulo e a norma do artigo 1º, *caput*, ambos da Constituição da República de 1988, ou social de direito, nas tipologias ou paradigmas de Estado trabalhadas por Magalhães (2002, t. I) – distorceu o comando constitucional definido para o próprio Estado e para a intervenção estatal brasileira.

A Constituição da República de 1988 previa, como prevê, o papel estatal, fixando a intervenção apoiada no planejamento estatal, seja direta, seja indiretamente.

Na verdade, estabilidade e modernização econômicas transitam muito mais por uma questão de governabilidade, do que de Estado. Desse modo, redesenhar a presença estatal na Economia, sob tal justificativa (estabilidade e modernização econômicas), bloqueou⁵ a Constituição Econômica a partir do exercício do poder constituinte derivado reformador, via emendas à Constituição.

Destaco, a respeito, a lição de Clark (2001, p. 108-109), para quem a Constituição Econômica, além das emendas à Constituição de bloqueio, já vinha sofrendo ataques pela ausência do legislador ordinário, em relação às normas diretivas até então não implementadas:

A nossa Constituição Econômica de 1988 adotou uma ideologia constitucional neoliberal, ou seja, a economia de mercado; mas os seus pressupostos priorizam o capital nacional e sujeitam aquela à intervenção direta e indireta do Estado, no intuito de buscar os seus fins (art. 170, *caput*, da CF) e os objetivos fundamentais da República (art. 3.º, CF). Todavia, ela é, maldosamente, permeada de normas programáticas, ainda não implementadas, propositalmente, pelo legislador ordinário, dilatando assim a exclusão social através da ineficácia dos direitos econômicos, culturais e sociais inscritos em nossa Carta Constitucional – impossíveis sem a efetivação daquelas –, que se torna um mito a serviço da dominação social dos ‘donos do poder’. [...]

⁵ A noção de bloqueio à Constituição brasileira de 1988, como aqui mencionada, pauta-se no entendimento de Clark, Corrêa e Nascimento (2017), segundo o qual é possível identificar bloqueios institucionais àquele texto, por supressão, omissão ou políticas de austeridade.

Infelizmente, essa Constituição Econômica também vem sendo mudada em sua versão ordinária, a gosto dos donos do poder político e econômico. Tudo para a retomada da fase moderna do pacto colonial, a ‘globalização’, que mantém a dominação das nações desenvolvidas sobre as subdesenvolvidas e aumenta os lucros do poder econômico privado internacional.

Através de uma série de sucessivas Emendas Constitucionais, cujo um dos alvos principais foi a ordem econômica e financeira, quebrou-se o monopólio estatal sobre o petróleo e gás natural (Emenda Constitucional n. 9, de 09.11.1995), revogaram-se as definições de empresas brasileira e brasileira de capital nacional, assim como o tratamento favorecido à empresa brasileira de capital nacional de pequeno porte (Emenda Constitucional n. 6, de 15.08.1995), abriu-se a navegação de cabotagem às embarcações estrangeiras (Emenda Constitucional n. 7, de 15.08.1995) e derrubou-se o comando constitucional que autorizava às empresas brasileiras de capital nacional a exploração de recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica (Emenda Constitucional n. 6, de 15.08.1995).

Se não bastasse esse cenário preocupante, em termos políticos e econômicos, com impacto sobre a Constituição Econômica brasileira, nos idos dos anos de 2003 a 2015, outra faceta neoliberal é identificada no Brasil, dessa vez, com ênfase ao Direito Regulamentar Econômico. É a chamada regulação neodesenvolvimentista, sentida no Brasil por meio de um pacto conservador entre o capital e entidades de trabalhadores e/ou setores alternativos (Clark; Corrêa; Nascimento, 2018, p. 315).

A grave crise internacional de 2008 abalou fortemente os alicerces teóricos do modelo econômico liberal-regulatório. Após a crise do *subprime*, simbolizada pela insolvência do tradicional banco de investimento estadunidense *Lehman Brothers*, acadêmicos, tecnocratas, empresários, e, em especial, o cidadão comum, presenciaram – alguns estarecidos, outros com uma leve sensação de *déjà vu* – uma rearquitetura institucional da relação entre Estado e mercado (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 38).

Com efeito, desde a bolha imobiliária dos Estados Unidos da América, em 2008, e crises, como a da Grécia, Portugal e Espanha, é retratada uma nova faceta do neoliberalismo: a austeridade (Avelãs Nunes, 2012) (Clark; Corrêa; Nascimento, 2017).

Na faceta neoliberal da austeridade, a soberania popular é substituída pela “soberania de mercados”.

A constatação que se faz é que as elites corporativas e políticas simplesmente trocam favores para abocanhar tudo o que resta do domínio público, gerando enormes transferências de riquezas públicas para mãos privadas, frequentemente acompanhadas de uma explosão de endividamento e uma polarização cada vez maior entre os muito ricos e os pobres descartáveis. Para aqueles que vivem dentro da bolha da extrema riqueza, não existe modo melhor de ter a sociedade organizada, todavia, as desvantagens impostas à imensa maioria da população fora da bolha são devastadoras²⁴ (Linhares; Gervasoni, 2022, p. 484).

Clark e Gomes (2021, p. 233) enfatizam os impactos do neoliberalismo de austeridade, em particular, com a eliminação das diferenças e dos conflitos, além de obstar a criação de direitos:

Ao preponderar sobre as demais narrativas, o neoliberalismo (na sua faceta atual) elimina as diferenças e torna as instituições homogêneas, em um movimento que contrapõe o princípio da eficiência ao princípio democrático. O discurso de austeridade é apresentado – sob essa perspectiva – como uma tentativa de autocorreção do sistema capitalista diante de falhas operacionais: os defeitos de funcionamento, como desemprego, greves, corte de gastos (*in put*) são tratados como oportunidades de corrigir e melhorar o seu desempenho (*out put*). Nesse processo são eliminadas as diferenças, os conflitos e a possibilidade de criação de direitos.

Um exemplo dos impactos desse viés neoliberal, aliás, é retratado na Emenda à Constituição brasileira nº 95, de 15 de dezembro de 2016, com a limitação de investimentos, que, uma vez mais, simboliza o exercício do poder constituinte derivado reformador de bloqueio ao texto constitucional vigente, em detrimento das balizas postas ao Estado pelo poder constituinte originário.

Por essa emenda à Constituição, a previsão de um teto de investimentos públicos no Brasil esvaziou a efetividade de direitos sociais e retratou um “ataque neoliberal às políticas sociais”, como reforçam Linhares e Gervasoni (2022, p. 474), ataque esse “[...] intensificado especialmente a partir dos anos 1970 e 1980 e aprimorado conforme a financeirização foi sendo disseminada juntamente aos movimentos da globalização” (Linhares; Gervasoni, 2022, p. 474).

Na linha de Ribeiro (2019, p. 168-169) a respeito da austeridade no Brasil, mais especificamente retratada na Emenda à Constituição nº 95, de 2016,

No Brasil, a política de austeridade seletiva, que já vinha sendo aplicada com moderação desde o início do segundo Governo de Dilma Rousseff, a partir do ajuste fiscal conduzido pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy, ganhou contornos bem mais radicais com a ascensão ao governo do vice-presidente Michel Temer em razão do impeachment da Presidente Dilma.

Como medida destinada a combater o déficit fiscal, o governo Michel Temer mobilizou a sua maioria no Congresso Nacional pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo o Novo Regime Fiscal Constitucional, determinando o congelamento das receitas primárias da União por 20 anos.⁴⁹ De acordo com o texto aprovado, as despesas realizadas em 2016, atualizadas monetariamente pelo IPCA, constituirão teto para as despesas em 2017. E assim sucessivamente pelos próximos 20 anos. Ao limitar a proposta apenas às receitas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública, o governo Temer reserva para os credores do Estado todo o crescimento econômico que o Brasil vier a conhecer nos próximos 20 anos, constitucionalizando, a partir da proposta de um governo não eleito e por meio da legislatura mais comprometida com os interesses

dos seus financiadores – fenômeno que não deve se repetir na mesma proporção nas próximas composições do Parlamento, a se confirmar a esperada redução do financiamento empresarial –, uma decisão que deveria ficar a cargo do legislador orçamentário a partir das prioridades definidas pela sociedade, ano a ano.

Na austeridade, portanto, a prevalência dos ditames constitucionais, notadamente em relação à efetividade de direitos fundamentais sociais, fica comprometida. Em igual medida, a intervenção estatal no domínio econômico resta comprometida, tendo em vista que os interesses maiores do “mercado” são considerados em tal intervenção e não a Constituição Econômica.

Há, aqui, uma presença estratégica do “mercado”. Como reforça Grau (2010, p. 35),

[...] O mercado exige, para satisfação do seu interesse, o afastamento ou a redução de qualquer entrave social, político ou moral ao processo de acumulação de capital. Reclama atuação estatal para garantir a fluência de suas relações, porém, ao mesmo tempo, exige que essa atuação seja mínima.

A pandemia da Covid-19 agravou ainda mais o quadro, exigindo, desde a academia, reflexões e debates de vias para o desenvolvimento em face da Constituição Econômica. É o que reforçam Fernandes, Clark e Corrêa (2023, p. 42):

A crise fiscal, que justificou a condução das políticas econômicas para medidas de austeridade (AVELÁS NUNES, 2019), foi agravada pela pandemia da Covid-19. O que já era grave piorou, sobretudo no plano sanitário, social e humanitário (SANTOS, 2020). Entretanto, apenas algumas portas de saída ainda podem ser abertas, visto que as outras já se mostraram direcionadas a um beco sem saída. Portanto, cabe à academia apresentar e discutir alternativas desenvolvimentistas sob a ótica da Constituição Econômica.

Ainda que o neoliberal de austeridade tenha se consolidado como o paradigma dominante no Brasil, observam-se movimentos acadêmicos e políticos em sentido oposto, com a apresentação e o debate de novas teorias desenvolvimentistas, que surgem como alternativas a tal modelo de austeridade centrado nas forças dos mercados e na busca do ‘purismo’ dos comandos constitucionais econômicos (LELIS, 2017). Dentre eles, destaca-se o modelo orientado por missões, apresentado por economistas neoestruturalistas, que seguem a clássica formação cepalina (decorrente dos princípios adotados pela CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe).

De todo ângulo, seja a faceta que for considerada, principalmente reguladora e de austeridade, o neoliberalismo deixa marcas sensíveis e comprometedoras da democracia, do modelo social e democrático de direito adotado pelo Estado brasileiro,

dos direitos fundamentais e distorce o papel constitucionalmente previsto para a intervenção estatal no domínio econômico.

O lucro do capital acomoda-se como prioritário, senão único, quando, em verdade, é ele adotado, pelo Estado brasileiro, mas ao lado de outros (associativismo, por exemplo), dentro da pluralidade, aliás, alicerçada no modelo social e democrático de direito adotado pelo Estado brasileiro.

As consequências são nítidas e de toda ordem: social, econômica, cultural...

O sucesso econômico do capital tornou mais discrepante uma “vida melhor e mais longa” (o que entender por, ou buscar como “vida melhor e mais longa”) frente à moral ou felicidade, inclusive (Milanovic, 2020, p. 263).

Bonavides (2004, p. 76) adverte, a respeito, que, em relação aos países “periféricos”, o capitalismo promove uma “revogação” do constitucionalismo social:

Não se vislumbra saída para essa metamorfose do capitalismo na sua feição globalizadora; ela aflige e revoga o constitucionalismo social dos países periféricos, cujas economias debilitadas se arredam cada vez mais da concretização de suas metas emancipatórias, ao mesmo passo que se arrastam na estagnação e decadência).

Como pensar o Estado constitucional, na atualidade, diante do avanço das distorções neoliberais e das suas facetas? E, em contrapartida, como pensar a intervenção do Estado no domínio econômico, diante desse mesmo avanço?

Já ressaltava Cavalcanti (2011, p. 804-805) nos idos da década de 1950,

É de evidência, e dispensa demonstração, que ao Estado interessa a ordem econômica, qualquer que seja o ângulo e o sentido pelos quais encaramos a sua posição em face do problema – como parte que é, ou ativa ou simplesmente normativa na maioria das relações desta ordem.

[...]

Um dos grandes fatos da participação do Estado nessa categoria de fenômenos está na consagração constitucional em todas as modernas cartas políticas do sistema de colaboração e participação no terreno econômico, como função ativa, normal e diremos mesmo, necessária do Estado.

Não se tratará muitas vezes precisamente de intervenção, como forma de ação mais dinâmica e de exceção, mas pelo menos do interesse que representam essas categorias de fenômenos, nas atividades comuns, normais, do Estado moderno.

E quando assim, nos manifestamos, queremos nos referir explicitamente também, porque muito frequentes, a um certo número de atividades, principalmente de natureza normativa, que podem ser exercidas, sem a substituição dos particulares pelo Estado, sob o regime econômico vigente, pelo menos no mundo ocidental.

É que a intervenção em seu sentido próprio, técnico, rigoroso, só se realizará somente tornar-se-á efetiva, neste terreno, quando o exercício das atividades normalmente entregues à exploração privada fôr substituída pelos órgãos e serviços estatais.

Para Magalhães (2002, t. I, p. 309):

[...] Cremos que o Estado Social de Direito soberano, intervencionista, no sentido de planejar e dirigir a economia para o bem-estar social, seja o espaço ideal para o desenvolvimento dos Direitos Humanos, o que, entretanto, nos parece pouco provável de prosperar, com a sua crise e o gigantesco crescimento do capital privado global. As empresas globais têm, em geral, capital superior aos recursos da esmagadora maioria dos Estados nacionais. Uma alternativa pode ser o poder local [...].

Gasda (2022, p. 81) sustenta a necessidade de ser superado o capitalismo:

A superação do capitalismo como sistema de totalidade é condição para a efetivação da verdadeira justiça e da concretização dos direitos humanos. Com sua obsessão pelo crescimento da riqueza, o capitalismo é um sistema que devora o mundo e as pessoas. O mecanismo da máquina econômica, controlado pela dinâmica da concorrência, revela-se no desenvolvimento das forças destrutivas dos recursos naturais e da força de trabalho. O jogo brutal dos vencedores apaga da memória os derrotados. Desde o início, ele produziu mais perdedores do que vencedores. O saldo global é devastador. A voracidade da economia de mercado cortou o acesso livre da humanidade aos bens universais da natureza, através da 'privatização do mundo'.

Canotilho (2010, p. 92), por sua vez, sinaliza que o Estado constitucional, sem o qual não mais se admite o Estado, deve ser um “Estado constitucional democrático de direito”. E prossegue:

O Estado Constitucional, para ser um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um **Estado de direito democrático**. Eis aqui as duas grandes qualidades do Estado constitucional: Estado de direito e Estado democrático. Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em Estado de *direito*, omitindo-se a dimensão democrática, e alude-se a Estado *democrático* silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O *Estado constitucional democrático de direito* procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito (Canotilho, 2010, p. 93).

Bastos (2001, p. 164-165) argumenta acerca do viés democrático que

[...] O conceito de Estado Democrático não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia, pelo contrário, é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. Diferentemente do Estado de Direito – que, no dizer de Otto Mayer, é o direito administrativo bem ordenado – no Estado Democrático importa saber a que normas o Estado e o próprio cidadão estão submetidos. Portanto, no entendimento de Estado Democrático devem ser levados em conta o perseguir certos fins, guiando-se por certos valores, o que não ocorre de

forma tão explícita no Estado de Direito, que se resume em submeter-se às leis, sejam elas quais forem.

Se, de fato, não se pode admitir o Estado que não seja de direito e voltado à democracia, é necessário resgatar a primazia das normas constitucionais e a inter-relação Estado, governo e sociedade para contenção dos avanços pautado, unicamente, nos interesses do poder econômico privado oligopolizado.

Além disso, como ressaltado por Lelis (2019, p. 118-119),

A democracia não se resume à regra da maioria, preocupa-se em estabelecer verdades racionais com condições de aceitação democrática. Não se pode considerar o interesse da maioria porque não há maiorias fixas em nenhum Estado e, pelos preceitos de Dahl (1997), todos devem ter possibilidade de participação nas decisões estatais, mesmo direito de escolha de temas e possibilidades que todos argumentem. O interesse da minoria deve ser considerado não apenas pelo risco de se criar opressão da maioria, mas porque a minoria, tanto quanto a maioria, são os infinitos outros que compõem a sociedade, e cada um deles reivindica seu reconhecimento, sua responsabilidade, sua liberdade. Além disso, nem todo interesse da maioria é interesse público. O interesse público também não pode ser o somatório dos interesses privados, visto que haveria interesses dissonantes e impossíveis de serem agregados.

Há muito a atuação livre do mercado foi tentada e suas consequências culminaram na própria redefinição do Estado liberal de direito. As práticas de mercado também não devem ser reguladas, nos moldes neoliberais, apenas para que o Estado promova a concorrência e a competição (Lelis, 2020).

A consolidação da democracia, aliada ao desenvolvimento e à justiça social, é a base para que o Estado e a sociedade brasileiros consigam alcançar uma transformação expressiva e mais profunda, com alicerce constitucional.

Não se chegou, é fato, à “irreversibilidade do Estado Mundial”, como apontava Castro (1985, p. 73), nos idos da década de 1980, num olhar futuro de um Estado voltado à “[...] busca da paz, do progresso e desenvolvimento de uma vida menos imperfeita de todos os homens.”

Mesmo distante desse cenário, como acentua Sampaio (2004, p. 48), “[...] a Constituição tem missão a cumprir, embora não esteja comprometida com um projeto de vida boa antecipadamente definida, sendo antes um fazer-se.”

Ao tomar a linha do “fazer-se”, percebo que o texto constitucional de 1988 reflete o momento de resgate da democracia.

Tal resgate, como ressaltado por Rocha (1996, p. 236), “[...] aplainou o veio

do federalismo [...]” e conduziu a repartição de competências entre os entes da federação, direcionando, assim, a organização político-administrativa brasileira.

O foco é a democracia e, com esta, a dignidade humana e o desenvolvimento nacional.

No tocante ao Direito Econômico, de modo específico, as competências entre os entes da federação brasileira, em suas três esferas (nacional, estadual e municipal) norteiam para a normatização do planejamento e da execução das políticas econômicas públicas, além da normatização das políticas econômicas privadas, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950-SP.

No referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal afastou a inconstitucionalidade da Lei do Estado de São Paulo nº 7.844, de 1992, que assegurava a meia entrada para ingresso, em casas de diversão, esporte, cultura e lazer, a favor de estudantes matriculados em estabelecimentos de ensino. Entre os fundamentos adotados, ficou assentada a necessidade da intervenção estatal na vida econômica e social em face da Constituição da República de 1988:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais.

2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.

3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.

4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.

5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Brasil, 2005a).

Extraio, aliás, do voto proferido pelo relator, Ministro Eros Grau (Brasil, 2005a), o fundamento de que a intervenção estatal no domínio econômico não é excepcional, mas, sim, indispensável para que o capitalismo seja consolidado e preservado, obviamente, segundo os ditames constitucionais, em particular, o de que a livre iniciativa não deve ser considerada exclusiva ao capital, pois abarca o trabalho:

[...]

5. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema, o sistema capitalista, no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário.

6. A ordem econômica ou constituição econômica pode ser definida, enquanto parcela da ordem jurídica, mundo do dever ser, como o sistema de normas que define, institucionalmente, determinado modo de produção econômica. A ordem econômica diretiva contemplada na Constituição de 1.988 propõe a transformação do mundo do ser. Diz o seu artigo 170 que a ordem econômica (mundo do ser) deverá estar fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa e deverá ter por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados determinados princípios. É Constituição diretiva. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. Os fundamentos e os fins definidos em seus artigos 1º e 3º são os fundamentos e os fins da sociedade brasileira.

[...]

[...] Vale dizer: a chamada intervenção do Estado no domínio econômico é não apenas adequada, mas indispensável à consolidação e preservação do sistema capitalista de mercado. Não é adversa à lógica do sistema, que em verdade não a dispensa como elemento da sua própria essência.

[...]

9. A liberdade, de outra parte, como observei em outra ocasião⁸, é consagrada, no plano da Constituição de 1.988, principiologicamente, como fundamento da República Federativa do Brasil e como fundamento da ordem econômica. Ao princípio dá concreção, a própria Constituição, nas regras (normas) inscritas, v.g., no seu art. 5º - incisos II, VI, IX, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XX – e 206, II.

10. Vê-se para logo, destarte, que se não pode reduzir a livre iniciativa, qual consagrada no artigo 1º, IV, do texto constitucional, meramente à feição que assume como liberdade econômica ou liberdade de iniciativa econômica.

11. Dir-se-á, contudo, que o princípio, enquanto fundamento da ordem econômica, a tanto se reduz. Aqui também, no entanto, isso não ocorre. Ou – dizendo-o de modo preciso –: livre iniciativa não se resume, aí, a “princípio básico do liberalismo econômico” ou a “liberdade de desenvolvimento da empresa” apenas – à liberdade única do comércio, pois. Em outros termos: não se pode visualizar no princípio tão-somente uma afirmação do capitalismo.

12. O conteúdo da livre iniciativa é bem mais amplo do que esse cujo perfil acabo de debuxar.

13. Ela é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a priviligia, portanto, como bem

pertinente apenas à empresa.

[...]

16. No caso, se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (artigos 23, inciso V, 205, 208, 2015 e 2017 § 3º, da Constituição). Ora, na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. A superação da oposição entre os desígnios de lucro e de acumulação de riqueza da empresa e o direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como meio de complementar a formação dos estudantes, não apresenta maiores dificuldades.

[...] (Brasil, 2005a, p. 59-63).

Clark (2013, p. 446-448), que qualificou o voto como “voto aula”, reforçou a importância do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal naquele julgamento, pois enfatiza o papel do Estado no modelo social e democrático então previsto constitucionalmente, em detrimento das deturpações neoliberais, e impulsiona a efetividade da Constituição para a defesa da dignidade e do desenvolvimento:

Coincidentemente, o crescimento do setor de serviços (incluído o financeiro) foi o mais expressivo na Europa e nos Estados Unidos onde o capital transferiu parcela de suas indústrias, principalmente sujas, para outras partes do mundo por inúmeros motivos, dentre eles: fragilizar os Estados sociais, dilatar as taxas de lucro, enfraquecer os movimentos dos trabalhadores europeus, explorar os recursos naturais e a mão de obra da América Latina (Mariátegui, 2005) e das demais Nações do Terceiro Mundo etc. E é justamente na Europa e nos Estados Unidos que a crise atual iniciou-se.

Mesmo diante desse novo colapso do sistema capitalista, que deve ser avaliado juntamente com a nossa excludente realidade socioeconômica, temos que efetivar a Constituição brasileira de 1988 – bloqueada há tempos pelo poder econômico privado e por suas políticas econômicas reguladoras. Ela é o caminho jurídico e político, dentro do quadro institucional atual, possibilitador, apoiado na vontade popular, de implementar ações transformadoras e superar a pandemia reguladora.

[...]

No Voto Aula da ADI 1950, o Prof. Eros Roberto Grau inseriu de forma clara e objetiva o Direito Econômico dentro dos debates e das decisões do Supremo Tribunal Federal. Logicamente, seguindo a coerência jurídica de sua obra doutrinária, ele novamente prestou relevantes serviços à Ciência do Direito, sobretudo à referida disciplina, reafirmando as suas teses e fixando interpretativamente a compreensão/aplicação adequada dos comandos do Texto de 1988 – que, por sua vez, traz uma ideologia constitucionalmente destinada a transformar a realidade socioeconômica nacional, descortinando assim um futuro comum de dignidade e desenvolvimento.

Mas as distorções antes destacadas revelam que é persistente um descompasso entre a previsão constitucional e o Estado “real”. Até mesmo a previsão constitucional tem sofrido constantes entraves e redesenhos que anulam a intenção do constituinte originário.

Para além de compreender o Estado de direito, seu modelo então adotado, é importante retomar a compreensão da Constituição que, do ponto de vista jurídico-normativo, acomoda os contornos estruturantes do Estado brasileiro e os objetivos deste Estado para, de fato, a democracia, a dignidade humana e o desenvolvimento nacional sejam uma constante busca e não um ideal.

Nessa linha, partindo do princípio da unicidade e da coerência do texto constitucional, a ordem econômica posta na Constituição da República de 1988 não é “[...] um produto de imposições circunstanciais ou meros caprichos dos constituintes [...]” (Grau, 2010, p. 194); resulta, na verdade, da confrontação entre “[...] posturas e texturas ideológicas e de interesses que, de uma ou de outra forma, foram compostos, para como peculiar estrutura ideológica aninhar-se no texto constitucional” (Grau, 2010, p. 194).

Assim, Grau (2010), seguindo os contornos teóricos de Souza (2017), ensina que a Constituição brasileira atual possui uma “ideologia constitucionalmente adotada” dentro de seu texto, a qual está expressa na “Ordem Econômica e Financeira” (artigos 170 a 192 da Constituição da República de 1988) e que deve ser interpretada com articulação aos demais comandos constitucionais para permitir a compreensão do texto em sua plenitude (Corrêa; Clark; Melo, 2023).

Na lição de Souza (2017, p. 28-29), a “ideologia constitucionalmente adotada”

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas.

A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de idéias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante.

Da obra “Teoria da Constituição Econômica”, extraem-se, em especial, os três contornos fundamentais para a compreensão do texto constitucional – seja ele qual for, mas o foco era a Constituição brasileira de 1988 –, perpassando pelo parâmetro hermenêutico da “ideologia constitucionalmente adotada”, segundo Souza (2002, p. 99):

1) A necessidade do aperfeiçoamento do discurso constitucional no que se

refere à 'ideologia constitucionalmente adotada', conferindo-lhe o sentido orgânico, claro e coerente para que se impeça o seu crescente descrédito decorrente de expressões vagas, generalizantes, sem conteúdo bem definido, justificadas por objetivo meramente programático ou educativo da Carta Constitucional.

- 2) O tratamento dos elementos ideológicos devem [sic] ser captados pela Constituição, de modo a oferecerem estrutura orgânica que corresponda à sua condição autônoma de 'ideologia constitucionalmente adotada' e, portanto, desligada dos modelos ideológicos puros ou compostos que as tenham inspirado. Sua objetivação deverá atingir a característica de valor jurídico, captado na realidade do país de que se trate (no presente caso, o Brasil), com todas as peculiaridades desta, no que sejam voltadas para objetivos político-econômicos.
- 3) Suas definições e conceitos deverão ser perfeitos e acabados, no sentido técnico-jurídico, de modo a evitar que se transformem em meras linhas gerais com referência a medidas apenas anunciadas e transferidas a leis infraconstitucionais nem sempre editadas, sem que isso importe em referência a tipos de Constituição, rígida ou flexível.

Pela "ideologia constitucionalmente adotada", não é possível a Constituição Econômica separada do restante da Constituição brasileira de 1988. Isso, apesar de parecer, à primeira vista, óbvio, não tem sido levado em consideração prática (até pelo constituinte derivado reformador, como visto), tanto que justificou a escolha do problema da presente pesquisa. Na verdade, a primazia tem sido dada à adoção de linha interpretativa mais coerente com os moldes neoliberais (de regulação e de austeridade) e os propósitos exclusivos de governabilidade (não de Estado).

A intervenção estatal no domínio econômico importa nesse processo de retomada da presença do Estado brasileiro de forma coerente com o modelo social e democrático de direito, e com a Constituição Econômica, o que exige compreendê-la segundo a "ideologia constitucional adotada". É o que proponho no próximo subtópico.

2.2 Intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico: direito institucional econômico e direito regulamentar econômico

A Constituição de 1934, sob influência das Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919, foi, como lembra Carvalho (2013, v. 1, p. 636), uma "Constituição de transição" e sua "[...] nova contextura [...] já se achava desenhada nos três anos antecedentes, pelo poder revolucionário, que traçara as linhas mestras da renovação republicana, restando contraído o espaço deixado ao constituinte de primeiro grau." (Carvalho, 2013, v. 1, p. 638).

Entre as mudanças advindas com aquele texto, destacam-se a inovadora inserção do título da "Ordem Econômica e Social", com a previsão de direitos

fundamentais econômicos e sociais.

Segundo Souza (2017), a Constituição de 1934 foi a primeira Constituição brasileira a dar tratamento à ordem econômica, por meio da sistematização “em grupos de artigos” (Souza, 2017, p. 214). Desde então, todas as demais Constituições brasileiras passaram a estabelecer um título específico: ordem econômica, na Carta de 1937; ordem econômica e social, na Constituição de 1946 e na Carta de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969; ordem econômica e financeira, separada da ordem social, na Constituição de 1988.

Marinho (2011, p. 636) também observou acerca da Constituição brasileira de 1934:

20. Realmente, depois da Revolução de 1930 o ‘sopro da socialização’ penetrou no edifício constitucional do País. A Constituição de 1934, influenciada especialmente pela Constituição alemã de 1919, revestiu-se de espírito inovador, embora sem desprezar a essência do regime individualista-liberal.

21. Entre os direitos individuais, garantiu o de propriedade e lhe assegurou prévia e justa indenização, no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Mas, diferentemente dos textos anteriores, estipulou que o direito de propriedade ‘não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo’ (art. 113, n. 17).

Dentro dessa orientação protetora do coletivo, disciplinou, em Título próprio, a ordem econômica e social. Ao invés de proclamar como princípio a liberdade econômica, assegurou-a nos ‘limites’ decorrentes do respeito aos objetivos humanos e nacionais enunciados. Ela não é pressuposto mas resultante da ordem econômica delineada. É o que retrata o art. 115: ‘A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.’

Aquele texto constitucional dispôs, então, a respeito de importante previsão sobre a vinculação da propriedade à sua função social, além de destacar, ao que interessa, direitos fundamentais econômicos e sociais. A ordem econômica e social, por sua vez, foi prevista para o alcance da dignidade humana; não se negou a liberdade econômica, mas foi ressaltado que o resguardo desta se daria nos limites dos objetivos postos constitucionalmente à existência digna de todos.

Horta (2010, p. 191), no ponto específico, afirmou que a previsão de direitos sociais, em parte destinada à ordem econômica e social, era desnecessária e teria retirado tais direitos do seu próprio campo constitucional, juntamente com os outros direitos fundamentais:

É no ciclo constitucional democrático do primeiro pós-guerra, que encontrou

na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919 os seus textos representativos, que se insere a Constituição Federal Brasileira de 16 de julho de 1934. [...] Na técnica brasileira, dentro de orientação já reformulada, a maioria dos novos direitos individuais, direitos concretos, chamados de direitos sociais, como direitos do trabalhador e o direito à educação, desgarram-se dos Direitos Fundamentais, para situarem-se em novos títulos dedicados à Ordem Econômica e Social, à Educação e Cultura, alargando a divisão material da Constituição. Essa cindibilidade desnecessária retirou direitos fundamentais de seu campo próprio.

Ainda que não seja, aqui, o foco da minha pesquisa, cabe ressaltar, por oportuno à discussão iniciada, que os direitos econômicos e sociais (entre estes, a educação e os direitos dos trabalhadores), com acomodação jurídico-normativa na parte atinente à ordem econômica e social, de fato, foram retirados do rol expresso de direitos fundamentais daquele texto constitucional de 1934. Independente do título em que estavam previstos, com base na hermenêutica e interpretação constitucionais, persistia a compreensão como direitos fundamentais, do tipo social, própria daqueles direitos, não os prejudicando quanto a sua eficácia e efetividade; não é a previsão num ou noutro título que dá a dimensão constitucional a um direito como fundamental, mas, sim, se o núcleo do qual parte é a dignidade humana.

Com esse registro, não se nega a importância da Constituição de 1934 nos pontos aqui destacados, de previsão de direitos econômicos e sociais, além de prever um título à ordem econômica e social.

No tocante à intervenção do Estado, o texto constitucional de 1934 promoveu ampliação (Carvalho, 2013, v. 1).

Daí as normas peculiares aos diferentes problemas fundamentais. O poder da União de monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, por motivo de interesse público e mediante autorização em lei especial, asseguradas as indenizações devidas (art. 116). O processo de nacionalização progressiva dos bancos de depósito, das empresas de seguros, das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica (arts. 117 e 119, § 4.º). A declaração de que 'as minas e demais riquezas do subsolo constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial' (art. 118). A subordinação do 'aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada', a 'autorização ou concessão federal, na forma da lei' (art. 119). A sujeição das transmissões de bens por herança ou legado a imposto progressivo (art. 128). O ordenamento de regular a lei federal 'a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, ou delegação, para que, no interesse coletivo, os lucros dos concessionários, ou delegados, não excedam a justa retribuição do capital' (art. 137) (Marinho, 2011, p. 636-637).

A Carta de 1937 "reimplantou, como pressuposto, o princípio da liberdade

econômica.” Mas “a superveniência da segunda grande guerra determinou maior intervenção do Estado no domínio econômico, à margem da inspiração constitucional.” (Marinho, 2011, p. 638).

Já a Constituição de 1946,

Em forma de princípio, e apenas exigindo ‘lei especial’, assegurava à União ‘intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade (art. 146). Ordenou a repressão, através de lei, ‘a toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, mencionando ‘as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais’, tendentes a ‘dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros’ (art. 148). Não prescreveu, como a Constituição de 1934 (art. 119, § 4.º), a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, mas regulou semelhantemente o problema da propriedade e da exploração ou do aproveitamento industrial delas (arts. 152 e 153) (Marinho, 2011, p. 638).

A Carta de 1967 deu sequência à Constituição de 1946 a respeito da ordem econômica (Tavares, 2006), concluindo que a atividade econômica era assegurada com exploração preferencial da iniciativa privada:

No *caput* do art. 157 deixou claro a Constituição que a ordem econômica tinha por finalidade realizar a justiça social. Dentre os seus princípios expressos, há de consignar a ‘harmonia e solidariedade entre os fatores de produção’ e o ‘desenvolvimento econômico’. [...]

Permitia o § 8.º do art. 157 que o Estado, por meio de lei federal, institísse monopólio por motivo de segurança nacional ou para organizar o setor que se mostrasse ineficiente dentro do regime de competição e de livre iniciativa. Eram expressamente assegurados os direitos e garantias individuais. Contudo, ponderava à época Oscar Dias Corrêa (1969: 90): ‘A indelimitação, o vago, o aleatório das expressões utilizadas no § 8.º, tornam a ordem econômica da Constituição de 1967 muito menos estável do que a que se conseguiria com a fórmula de compromisso da Constituição de 1946’.

Para atender a essa intervenção, estava igualmente autorizada a União a ‘instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer’ (§ 9.º do art. 157).

Mas a liberdade de iniciativa, além de prevista no art. 157, inc. I, decorria, juntamente com a liberdade de concorrência, do disposto no art. 163: ‘Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

‘§ 1.º Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica’.

Portanto, a exploração econômica, na Constituição de 1967, era atribuída preferencialmente ao setor empresarial privado (Tavares, 2006, p. 116-117).

Outra não foi a previsão, então destacada por Grau (2011, p. 383), quanto ao

[...] art. 170 da Emenda Constitucional 1/1969, [que] determina que ‘às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades-econômicas’ (grifei). Daí porque o

§ 1.º da mesma disposição define que ‘apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica’ (grifei).

Além de outros princípios da ordem econômica previstos naquele texto, admitiu-se a intervenção estatal ampliada em qualquer atividade econômica.

De acordo com Bandeira de Mello (2011), em artigo publicado em 1982, a intervenção estatal ocorreria, em tese, para disciplinar ou fiscalizar a ação empresarial, a fim de fomentá-la ou de atuar de forma direta.

Tavares (2006, p. 118) acentua, todavia, a ocorrência de limitação, a exemplo do controle de preços, na espécie preço congelado:

Não se haveria de admitir, no sistema dessa Constituição, como ponderou Ives Gandra Martins (1988: 56), a possibilidade de intervenção estatal por meio de plano econômico que congelasse preços. Essa intervenção ampla e irrestrita, como se pôde analisar, não fazia parte do contexto constitucional da época, que não era centralizador ou planificador da economia.

Já na nova ordem constitucional, então inaugurada pela Constituição brasileira de 1988⁶ e que se mantém vigente, os direitos, deveres e garantias fundamentais foram previstos, de forma expressa, no rol disposto em capítulo próprio, reunindo os artigos 5º a 17. De forma implícita, outros tantos direitos fundamentais permeiam o texto constitucional, assim como outros reconhecidos pelo Estado brasileiro na ordem internacional. É o que sinaliza a norma do § 2º do artigo 5º da Constituição da República de 1988.

Daquele rol, destacam-se, ao que interessa nesta pesquisa, os econômicos e sociais.

Cabe realçar, no ponto, conforme entendimento seguido por Sarlet (2021), que a liberdade econômica é um direito fundamental, relacionando-se a outros previstos no rol do artigo 5º da Constituição de 1988 – a liberdade prevista no *caput* ou nas disposições específicas dos incisos II, XIII, XVII, XXII, XXIII, XXVII e XXIX daquele dispositivo – e a direitos sociais – saúde (artigo 199), previdência social (artigo 202), educação (artigo 209).

Em tal dimensão, de direito fundamental, a liberdade econômica se caracteriza, não de forma absoluta, mas, sim, relativizada, como é próprio de um direito fundamental (Branco, 2024) (Bulos, 2007) (Carvalho, 2013, v. 1) (Silva, 1999).

⁶ Em momento próximo e na mesma linha, cito, a propósito, a Constituição colombiana de 1991.

[...] A liberdade econômica não é infensa a restrições. Além da expressa previsão constitucional da intervenção do Estado na atividade econômica, em seu artigo 170, parágrafo único, é incontestável a necessidade de submeter a liberdade econômica a restrições a fim de assegurar, mediante concordância prática⁹, a proteção e promoção de outros direitos e bens jurídicos de estatura constitucional (Sarlet, 2021).

Ademais, o constituinte de 1988 destinou capítulo próprio à ordem econômica e financeira. Nele, foram reunidas as normas pertinentes acerca da matéria entre os artigos 170 e 192, então denominado de núcleo da Constituição Econômica.

Para além do referido núcleo, à Constituição Econômica se agregam as normas dos artigos 3º, 24, inciso I, 165, 219 (Bercovici, 2018).

Por essa juridicização das políticas econômicas, adota-se o modelo produtivo capitalista ao lado de sistemas produtivos outros, como o cooperativismo, o associativismo, o modo de vida e a produção dos povos indígenas (artigo 231 da Constituição da República de 1988) e dos quilombolas (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988). Não se identifica, pois, um modelo produtivo puro (Lelis, 2017). A Constituição Econômica preserva ditames plurais (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020).

A construção em ditames plurais não se vincula a uma ideologia política pura, nem se restringe a um sistema produtivo.

Vale dizer, a previsão constitucional da ordem econômica e financeira no Brasil não revela o foco do constituinte de 1988 na socialização ou na rejeição do modelo econômico capitalista. Na verdade – e isso fica evidente no artigo 170 e seguintes da Constituição da República de 1988 –, admite-se o capitalismo, assim como outros sistemas produtivos (cooperativismo, por exemplo), com condicionamentos ao exercício da atividade econômica, por meio da previsão da atuação estatal na economia, seja regulando, seja atuando diretamente, inclusive, monopolizando alguma área econômica. Daí o respaldo aos chamados direitos fundamentais econômicos.

Além do mais, os fundamentos da estruturação da ordem econômica e financeira, tal como previstos pelo constituinte de 1988, envolvem a valorização do trabalho humano e da iniciativa privada.

Apesar da revelada pluralidade, os fundamentos econômico-financeiros constantes na Constituição Econômica devem ser interpretados em consonância com os demais preceitos constitucionais; afinal, ela deve ser entendida em unidade com o

restante da Constituição (Horta, 2010).

Distinto não é o parâmetro hermenêutico proposto por Souza (2017), então chamado de “ideologia constitucionalmente adotada” – descrito no subtópico anterior –, e que, na atualização proposta por Clark, Corrêa e Nascimento (2013), retrata-se na atuação do intérprete condicionada aos fundamentos da Constituição Econômica, como parâmetro plural, para analisar a juridicização da política econômica.

É na Constituição Econômica, portanto, que se estabelecem, não só os fundamentos e princípios da ordem econômica e financeira, mas, também, da República Federativa do Brasil (Bercovici, 2018).

De modo específico, os princípios encontram-se previstos nos incisos do artigo 170 da Constituição da República de 1988; condicionam e organizam as atividades econômicas, privadas e públicas, inclusive, para o alcance da finalidade e para o próprio resguardo da base em que se estabeleceu a Constituição Econômica: a base na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a fim de assegurar a todas e todos a existência digna segundo os ditames da justiça social.

Para Horta (2010, p. 230),

No enunciado constitucional, há princípios – valores: Soberania nacional, Propriedade privada, Livre concorrência. Há princípios que se confundem com intenções: Reduções das desigualdades regionais; busca do pleno emprego; Tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte; Função social da propriedade. Há princípios de ação política: Defesa do consumidor, Defesa do meio ambiente.

Clark e Costa (2015, p. 102) enfatizam, a seu turno que, a ordem econômica, na Constituição da República de 1988,

[...] Busca [...] a implementação de princípios aparentemente antagônicos constantes nos incisos do art. 170 da Constituição brasileira, a fim de dar a todos os cidadãos a concretude dos fundamentos inseridos no art. 1º, incisos II, III e IV e o atendimento dos objetivos constantes no art. 3º e seus respectivos incisos da CR/1988.

A seguir, abordo – ainda que de modo objetivo, por ser outro o propósito desta pesquisa – cada um desses princípios:

- a) Soberania nacional econômica - é princípio previsto no inciso I do artigo 170 da Constituição da República de 1988 e se refere à soberania no campo da política econômica; deve ser alicerçada internamente, planejada e voltada às nossas

criatividades e ao fortalecimento interno, sem desconsiderar o comércio internacional.

Apesar da importância da soberania nacional alicerçada como um dos princípios da ordem econômica, da ênfase ao fortalecimento interno, seu comprometimento é sensível, em particular, na ordem externa, diante do cenário de dependência e endividamento.

É o que reforça Melo (2008, p. 1.025; 1.027), com destaque ao impacto da globalização nos países subdesenvolvidos, que distancia da realidade a soberania nacional prevista constitucionalmente:

A dependência de divisas para a concretização do desenvolvimento econômico e social compromete, substancialmente, a soberania nacional em seu sentido externo, que é o mais importante. Os estados passam a necessitar, cronicamente, de manter a rolagem da dívida externa, mediante a reserva do *superávit* primário para o pagamento dos juros.

A globalização da economia, além de facilitar o fluxo das mercadorias, impôs nova dimensão à soberania dos países de Terceiro Mundo, os quais se tornam alvo dos anseios e das intervenções dos países desenvolvidos.

(...)

Pode-se dizer que a soberania nacional é cumprida, com extremo vigor, internamente, por coação dos agentes financeiros internacionais. Não há, portanto, soberania real, pois não é soberano o poder ditado pela banca estrangeira.

Comprometida a soberania nacional econômica em sua essência, restam comprometidos a emancipação e o desenvolvimento nacional;

- b) Propriedade privada e função social da propriedade - princípios previstos nos incisos II e III do artigo 170. A conjugação desses princípios evidencia, segundo Carvalho (2013, v.2, p. 798), que “[...] parece haver relação entre a função social da propriedade privada e os fins da ordem econômica, isto é, propiciar dignidade a todos, segundo os ditames da justiça social.”

Na linha do que desenvolvi em dissertação,

[...] Com o estabelecimento da “[...] ‘dignidade da pessoa humana’ [como] fundamento da República (artigo 1º, inc.III), [...] indiretamente estabelece que a propriedade sirva ao ser humano e não que o ser humano sirva à propriedade” (HERKENHOFF, 1998, p.218). Isso se coaduna, inclusive, com a previsão do artigo 3º, III, de ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 2006, p.7).

Significa a ressonância do texto constitucional brasileiro com o artigo XVII da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e até mesmo ampliando o sentido social da propriedade, dado por esse documento internacional.

Ademais, [...] no Brasil, o direito à propriedade está previsto, de modo expresso, na Constituição da República de 1988, dentre os direitos individuais, assim como a necessidade de atender à sua função social ambiental. Também foram eles inscritos como princípios da ordem econômica, o que relativiza o conceito e significado da propriedade como puro direito individual, visto que são os princípios da ordem econômica preordenados para a realização da sua finalidade de assegurar a todos a existência digna, segundo os ditames de justiça social (SILVA, 1999) (Silva, 2006, p. 92-93).

A propriedade e sua função social estão asseguradas na Constituição da República de 1988 como direitos fundamentais, conforme disposto no artigo 5º, incisos XXII e XXIII.

Além da previsão como direitos fundamentais, identifico, no mesmo texto, o impacto protetivo correlacionado ao direito social de moradia, nos moldes do artigo 6º, *caput*, e, como princípios da ordem econômica, nos termos do artigo 170, *caput* e inciso III. Nesse último ponto, a função social das propriedades é imposta aos meios de produção privados, ou seja, a tecnologia, a empresa, ao capital financeiro, as terras urbanas e rurais e aos seus frutos;

- c) Livre concorrência - está previsto no inciso IV e deve ser interpretado de forma conjugada à norma do artigo 173, § 4º, da Constituição de 1988, segundo a qual “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.” (Brasil, 1988).

Por esse princípio, tutelam-se as práticas de “mercado” contra a tendência de concentração neoliberal.

Embora se reconheça o poder econômico privado, destaca-se a necessidade de se coibir a atuação antissocial desse poder, o que se dá, em sua essência, por meio da intervenção estatal no domínio econômico;

- d) Fundamentos de integração (defesa do consumidor; defesa do ambiente ecologicamente equilibrado; redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego) - Silva (1999) propõe a conjugação dos princípios dispostos nos incisos V, VI, VII e VIII do artigo 170, como “núcleo principiológico” integrado, vinculante para as políticas econômicas públicas e privadas, em estreita relação com um dos objetivos propostos ao Estado brasileiro no artigo 3º da Constituição da República de 1988. Isso porque, segundo Silva (1999, p. 770), “[...] todos estão dirigidos a resolver os problemas da marginalização regional ou social.”

Em especial, da defesa do ambiente ecologicamente equilibrado, extraio a função ambiental da propriedade, como direito fundamental disposto no artigo 225 e como princípio da ordem econômica no inciso VI do artigo 170. Milaré (2001), aliás, chama a Constituição da República de 1988 de “Constituição verde”, em razão das previsões constitucionais de defesa ao ambiente (Silva, 2006);

- e) Busca do pleno emprego - é princípio previsto no inciso VIII do artigo 170 e está apoiado na necessidade de se propiciar vínculo formal subordinado (espécie do gênero trabalho) a todas e todos que apresentem condições para exercício de alguma atividade.

Para Silva (1999), como dito no item anterior, a busca do pleno emprego estaria atrelada a outros princípios, formando o que chamou de fundamentos de integração.

Porém, diante das peculiaridades, não vislumbro a presença desse princípio em correlação a ponto de justificar o trato comum e único, como por ele proposto. Assim, destaco o princípio e o faço para explicitar seu contorno principiológico permite a identificação das políticas econômicas como necessariamente direcionadas ao emprego; não podem acarretar desemprego, do contrário, revelam-se inconstitucionais, como lembra Grau (2010).

De acordo com Bulos (2007, p. 1.264), esse princípio revela-se discutível e, por que não, contraditório, diante da constatação que o “[...] ‘pleno emprego’ é algo inexistente no Brasil. Nem todos que estão aptos a exercer uma atividade remunerada têm a chance de desempenhar um ofício ou profissão.” E continua:

O inciso VIII – autêntica ilusão constitucional –, sem qualquer efetividade, transmite – no plano do dever-ser – a mensagem de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano, e, por isso, o labor configuraria a base do sistema produtivo. (Bulos, 2007, p. 1.264).

Apesar de “desfocada” a realidade frente à previsão, a interpretação a ser dada ao texto constitucional é a que respalde uma leitura coerente com todo o texto e, ainda, que sinalize uma norma constitucional aplicável, como de fato é. O intérprete deve partir da previsão e não da realidade para concluir que a previsão “é uma ilusão”. Entendimento contrário esvaziaria o texto constitucional e a dimensão jurídico-normativa do princípio em tela;

- f) Tratamento favorecido para sociedades empresárias nacionais - as pequenas empresas (de pequeno porte e as microempresas) encontram respaldo no inciso IX, que deve ser interpretado de forma conjugada à norma do artigo 179. Tavares (2006), ao abordar esse princípio, também menciona as cooperativas, atraindo o artigo 5º, inciso XVII – na verdade, inciso XVIII –, e o artigo 174, § 2º, ambos da Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988), que preveem:

Art. 5º [...]

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

[...]

Art. 174 [...]

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

“Foram as cooperativas consideradas pela Constituição como entidades que merecem o estímulo estatal, o que certamente origina-se da peculiar estruturação dessas entidades.” (Tavares, 2006, p. 232). Daí a ampliação interpretativa quanto ao princípio da ordem econômica disposto no inciso IX do artigo 170 para destaque às cooperativas.

A respeito desse princípio, cabe ressaltar, ainda, que não retrata, como não poderia deixar de ser, uma recusa do capital estrangeiro.

A atuação estrangeira é admitida, mas encontra regulamentação nos moldes do artigo 172 da Constituição da República de 1988 e em normas infraconstitucionais para se evitar “bloqueio institucional”⁷ à Constituição Econômica e não comprometer o desenvolvimento nacional, com a ampliação e o fortalecimento do mercado interno (Clark; Corrêa; Nascimento, 2017, p. 688);

- g) Liberdade de iniciativa econômica - é princípio previsto no parágrafo único desse mesmo artigo 170. Cuida-se de um dos fundamentos básicos do liberalismo econômico, que, na Constituição brasileira de 1988, não pode ser

⁷ Como adiantado em outra nota, bloqueio institucional à Constituição brasileira de 1988 ocorre por supressão, omissão ou políticas de austeridade. “Por bloqueios institucionais entende-se o processo político-econômico de construção de barreiras – no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário – que, de forma direta ou indireta, promovam a obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica. Em outras palavras, os bloqueios institucionais são obstruções políticas e econômicas que imobilizam as estratégias normativas de materialização da constituição brasileira de 1988 e real consolidação de um Estado Democrático de Direito” (Clark; Corrêa; Nascimento, 2017, p. 687-688).

interpretado isoladamente como liberdade ampla e irrestrita do “mercado”. Para ser respaldado, deve ser exercido com foco na justiça social, na função social das propriedades, no regramento legal das atividades econômicas, em sintonia com o modelo social e democrática de direito adotado pelo Estado brasileiro e em coerência com o disposto na Constituição Econômica.

A par desses princípios condicionantes e dos comandos plurais previstos para os sistemas produtivos, o Estado atua na esfera do privado (Grau, 2010).

Bernardo Cabral (2011, p. 27), a propósito, ao resgatar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, compartilha sua atuação como relator, especialmente que, no tocante à ordem econômica, o núcleo das discussões envolveu a intervenção estatal no domínio econômico:

E o embate ocorreu entre dois caminhos propostos para o desenvolvimento brasileiro:

1º) o Estado se posicionaria como *sustentáculo* das tendências do mercado, a fim de apoiar os polos empresariais constituídos que dinamizam a economia, desobstruindo suas expansões pela desregulamentação progressiva de suas atividades;

2º) o Estado se posicionaria como *regente* das tendências do mercado, por um sistema de subvenções às empresas que se enquadrassem nos moldes estabelecidos.

Acontece que as discussões eram de tal intensidade que, às vezes, não se chegava a uma conclusão satisfatória para as partes envolvidas e que se defrontavam no plenário. Daí, o caminho era o que se convencionou, em razão do insucesso das posições mais extremadas à esquerda e à direita, chamar de ‘buraco negro’.

O que era o ‘buraco negro’? Foi o jargão que os constituintes criaram para designar as situações dentre as quais não se conseguia a definição de qualquer texto-base para a conclusão da respectiva votação. [...].

O Centrão se opôs ao texto da Comissão de Sistematização, apresentando outro, que, segundo o líder Mário Covas, colocava “a livre-iniciativa como mais importante do que o trabalho humano, como se fosse possível existir livre-iniciativa sem o trabalho humano”. (Cabral, 2011, p. 28).

A votação restou infrutífera, segundo Cabral (2011), pois não se alcançou número suficiente de votos para aprovação ou para rejeição.

No entanto, essa circunstância acabou por se chegar, no dia seguinte, a um acordo quanto aos pontos divergentes, elaborada uma emenda de fusão com um texto completo e, o que foi notável: a participação de todos os partidos. Conclusão da votação: dos 534 constituintes presentes, 519 votaram SIM; 9, NÃO, e 6 pela ABSTENÇÃO.

Estava estabelecido o ponto de equilíbrio. É o que se vê às folhas. 9881,

9882, 9883, 9891, 9892, 9893, e 9894 – Diário da Assembleia Nacional Constituinte, abril de 1988. (Cabral, 2011, p. 29).

Assim, chegou-se à intervenção estatal no domínio econômico como regra na Constituição brasileira de 1988.

A respeito, Souza (2002, p. 449-450) lecionou:

Pela visão do Direito Econômico, que nos parece a mais adequada ao tratamento do tema, a Carta de 1988 consagrou o princípio da 'economia de mercado', mantendo os seus elementos constitutivos. Adotando ideologia mais próxima do Neoliberalismo, o modelo apresentado pode ser chamado por muitos de 'economia social de mercado', o que nos parece redundante, porque não conseguimos conceber 'mercado' sem a presença dos interesses sociais a partir das próprias regras defensoras dos interesses individuais, que a seu respeito possam ser alegadas.

Do mesmo modo, está claramente revelado no texto constitucional de 1988 que a 'regra' adotada incorpora a exploração direta da atividade econômica pelo Estado. Só poderá fazê-lo, entretanto, se desvestido de suas peculiaridades de poder público. No entanto, a sua competência para a 'regulação' e a 'fiscalização' submete igualmente todos os participantes dos negócios e os integra na política econômica geral. Não se trata, ao nosso ver, de negar a 'economia de mercado', ou de comprometê-la, mas tão-somente de tratá-la pela ótica da 'ideologia adotada' pelo constituinte de 1988, tomada como neoliberal ao seu modo e à falta de uma clara tipificação da mesma, e não pela da 'ideologia liberal pura'. Se esta última voltou-se para o Direito Privado, nem por isso está desfigurada a imagem da 'economia de mercado' na ideologia adotada na Carta de 1988, que levou em consideração elementos de Direito Público. Se a primeira tinha o seu primado no Direito Privado, nem por isso a ideologia ora adotada deveria continuar procedendo do mesmo modo, pois fazê-lo seria desfigurar-se ante a realidade a que se propõe atender. Os desdobramentos da política econômica na legislação ordinária, sua elaboração e aplicação, deverão garantir ao modelo a segurança democrática do equilíbrio entre a ação individual e a estatal.

E prosseguiu, ao enfatizar, na ideologia constitucionalmente adotada, a prevalência da “economia de mercado”, não na visão liberal pura, mas em compatibilidade com o modelo de Estado então adotado no texto constitucional de 1988 (na sua concepção, Estado democrático de direito):

O comportamento do legislador constituinte definindo para o País um 'Estado Democrático de Direito' (Preâmbulo) e evitando a expressão Estado de Direito, de sabor liberal, para aproximar-se do discurso da Carta portuguesa de 1975, embora não avançado ao ponto da espanhola de 1978, que consagra o Estado Social e Democrático de Direito (art. 1.º), autoriza-nos, salvo melhor juízo, a detectar na Carta de 1988 os elementos de uma 'economia de mercado' distanciada do modelo liberal puro e ajustada à ideologia neoliberal, sendo este o único prisma capaz de permitir a sua análise correta (Souza, 2002, p. 450).

Numa linha liberal (ou neoliberal), há, porém, entendimentos pátrios, diante

dessa mesma Constituição, como os de Barroso (2001), Bastos (2001), Cyrino (2018), Ferreira Filho (2022), Horta (2010), Vaz (2011), de ênfase da liberdade econômica, apontando ressalvas à intervenção do Estado no domínio econômico, até como excepcionalidade ou subsidiariedade a intervenção direta.

Para Barroso (2001, p. 201-204), em artigo publicado nos idos do ano de 2001, há excepcionalidade na intervenção estatal prevista constitucionalmente, conforme categorização que apresenta, inclusive:

Identificados os papéis do Estado na ordem econômica, é possível agora classificar suas modalidades de intervenção e associá-las a cada um deles. A sistematização doutrinária das formas de intervenção do Estado na economia varia conforme o critério adotado. Há autores que se referem à intervenção (a) regulatória, (b) concorrencial, (c) monopolista e (d) sancionatória³⁴. Outros classificam-na em (a) poder de polícia, (b) incentivos à iniciativa privada e (c) atuação empresarial³⁵. Nessa linha, é possível identificar três mecanismos de intervenção estatal no domínio econômico: a atuação direta, o fomento e a disciplina.

O Estado pode interferir na ordem econômica mediante *atuação direta*, isto é: assumindo, ele próprio, o papel de produtor ou prestador de bens ou serviços. Essa modalidade de intervenção assume duas apresentações distintas: (a) a prestação de serviços públicos e (b) a exploração de atividades econômicas. Entretanto, cabe não perder de vista que a atuação direta do Estado na economia é excepcional, só autorizada nos termos constitucionais, por representar uma exclusão da livre iniciativa.

Este caráter excepcional é enfatizado pela Constituição em duas normas, uma implícita e outra explícita. A primeira limita a criação de novos monopólios públicos, além daqueles que já constam da Carta³⁶. E a segunda impõe a necessidade de lei autorizativa de qualquer forma de exploração direta de atividade econômica pelo Estado, cujos pressupostos são os *imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo*. Além disso, a Constituição estabelece que, nessas hipóteses, o Estado-empresário estará submetido às mesmas condições que os particulares, de modo a evitar a concorrência desleal, com prejuízo maior para o princípio da livre iniciativa³⁷.

De outra parte, o Estado interfere no domínio econômico por via do *fomento*, isto é, apoiando a iniciativa privada e estimulando (ou desestimulando) determinados comportamentos, por meio, por exemplo, de incentivos fiscais ou financiamentos públicos.³⁸ Esta é a modalidade própria de que se utiliza o Estado para atingir os princípios-fins da ordem econômica. [...]

[...]

A peculiaridade dessa forma de intervenção estatal é que ela opera por meio de *normas diretivas*. A adesão ao comportamento sugerido constitui mera opção dos agentes econômicos que se beneficiariam com os mecanismos de fomento criados em lei. Esse aspecto é sublinhado por Eros Roberto Grau [...]

[...]

Por fim, o Poder Público interfere com a atividade econômica traçando-lhe a *disciplina*. O propósito principal dessa forma de intervenção, como já se viu, é a de preservação e promoção dos princípios de funcionamento da ordem econômica. [...]

Bastos (2001, p. 461-462; 465-466) enfatiza que

No mundo há dois sistemas fundamentais que disputam o privilégio de ser o adotado na organização da vida econômica. O sistema socialista, calcado na propriedade coletiva dos meios de produção e implantado nos países marxistas, sobretudo do leste europeu; o outro fundado na propriedade privada dos meios de produção, na iniciativa privada e na livre concorrência, de um modo geral aceito em todos os países que não optaram por uma economia coletivizada.

A nossa ordem econômica pertence a este último modelo. Dentre os princípios que a informam, arrolados no art. 170 da Constituição, figuram o da propriedade privada (inc. II) e da livre concorrência (inc. IV), reforçado pelo parágrafo único que diz que a todos é livre o exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo os casos excepcionados em lei. É o regime, pois, da livre empresa, pelo qual a cada um é dado lançar-se na atividade empresarial por sua conta e risco. As leis que presidem a esta atividade são as de mercado.

É certo que a livre iniciativa cede o passo à intervenção do Estado em alguns pontos. É o que dispõe o art. 173 que torna possível a exploração direta da atividade econômica pelo Estado, quando presentes motivo de segurança nacional ou relevantes interesses coletivos, tais como forem definidos em lei. [...]

Ao contrário da Carta anterior, a atual não contempla a expressão 'intervenção do Estado no domínio econômico', porque a atuação no domínio econômico é, toda ela, deferida aos particulares, cabendo tão-somente ao Estado assumir as excepcionalíssimas hipóteses do art. 173 da Constituição. [...]

Especial consideração merece o art. 174, que é, de certa maneira, ambíguo, sujeitando-se a interpretações variadas. Numa primeira leitura, poderia parecer que vem contradizer a adoção de uma economia de mercado, mas cujos princípios, acima expostos, impedem conclusões dessa ordem. [...]

Mas não existe o Estado de mercado puro, porque alguns pontos do sistema econômico são sempre retidos na mão do Estado, entre os quais a própria utilização de seu orçamento, a emissão de moeda etc. [...] Nos momentos de grande demanda, procura ele esfriar o passo da economia, e nos momentos de crise, atua incentivando, instigando o mercado. Por isso que se tem o Estado como agente normativo e regulador da ordem econômica. Não é esse tipo de atividade que se põe em questão. Mas o caráter normativo não pode ser utilizado de molde a excluir a liberdade econômica. É de boa técnica interpretativa a integração dos princípios que aparentemente conflitam.

Cyrino (2018, p. 115) sustenta que a premissa ainda é a de que “[...] a intervenção empresarial direta do Estado é excepcional (art. 173, CF)”, enquanto o artigo 174 externa uma “cláusula geral regulatória”, “um comando de desenvolvimento e de eficiência para a produção e distribuição de riqueza” (Cyrino, 2018, p. 189), cabendo ao Estado brasileiro considerar, entre outros aspectos, “[...] a lógica do próprio mercado e os comportamentos esperados dos agentes econômicos, que agirão de modo a maximizar seus lucros” (Cyrino, 2018, p. 189).

Já Ferreira Filho (2022, p. 317) entende:

Ao contrário da Constituição anterior, cuja inspiração era neoliberal, embora na prática não o tenha sido, a Constituição vigente, na sua letra, tem forte componente estatista no plano econômico, mas evoluiu para o liberalismo.

Com efeito, nos seus trinta anos de vigência, ela evoluiu nesse sentido, sobretudo em razão do mau resultado da atuação econômica e financeira do Estado. Esta tem levado à alienação de empresas estatais para obter recursos financeiros, dada a situação constante de estarem vazios os cofres públicos, mas também pela percepção de que têm sido elas um ninho de corrupção.

O art. 174 é a chave do sistema econômico previsto pela Constituição. Ele define o Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”.

Essa redação atenuou o que estava no projeto que daria ao Estado o controle, além da fiscalização da atividade econômica. O termo “controle”, contraposto a “fiscalização”, não era uma redundância, visava a dar ao Estado o comando que nas empresas privadas tem o agente controlador — o acionista ou grupo de acionistas que comandam a empresa, como o entende o direito comercial. Assim, não seria o mercado, como é típico de uma economia descentralizada (ou liberal), mas o poder público, segundo é próprio de uma economia de tipo centralizado (ou soviético), que regeria a economia.

A percepção disso levou à exclusão do termo “controle” pelo plenário da Constituinte, que fez enfatizar princípios de livre-iniciativa e de livre concorrência, que a Constituição consagra (arts. 1º, IV, 170, caput, IV), que colidem com esse centralismo econômico.

Entretanto, o art. 174 ainda prevê o planejamento, outro dos elementos de uma economia centralizada. Entretanto, só o considera “determinante”, isto é, obrigatório para o setor público. Para o setor privado, ele é apenas indicativo: sugere metas desejáveis. É verdade que, se o setor público realmente realizar um planejamento obrigatório, a ele deverá ser dada uma prioridade de recursos, matérias-primas, divisas etc., que forçosamente sacrificaria demais o setor privado.

Quanto a esse ponto — o planejamento — tornou-se letra morta. Nunca se cuidou de estabelecer o planejamento determinante, e pouco se fala de planejamento indicativo.

[...]

Posto de lado o controle, ganhou importância o art. 173 que dá à iniciativa privada a primazia no plano da atividade econômica. Ela é a regra, a iniciativa estatal, a exceção.

Horta (2010, p. 230-231) destacou:

Intervencionismo e liberalismo se alternam na formulação dos princípios e essa relação alternativa, que poderá conduzir ao primado de um ou de outro, exprime o clima de ambiguidade e duplo sentido que percorre as cláusulas da Ordem Econômica e Financeira. Liberalismo, intervencionismo e dirigismo econômico refletem as correntes que se debateram na Assembleia Nacional Constituinte e as majorias eventualmente vitoriosas imprimiram no texto da Constituição a concepção heteróclita da Ordem Econômica.

A Constituição contém a regra de sabor liberal que ‘a exploração direta da atividade econômica do Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo’ (art. 173), mas, de outro lado, reduzindo consideravelmente o alcance da regra da intervenção excepcional, ressalva a subsistência dos casos previstos na Constituição, que são numerosos. Esses casos surgem na amplíssima competência da União Federal, que privilegia empresas estatais (art. 21, XI), consagra o exercício do monopólio estatal (arts. 21, XXIII, e 177, I a V) e se projetam no sistema único de saúde (art. 198) e na apropriação de recursos públicos pelas escolas públicas (art. 213). A Constituição autoriza o planejamento da atividade econômica pelo Estado (art. 174) e prevê a lei federal de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174, § 1º). A Constituição abrandou a opção pelo planejamento estatal, que geralmente conduz às experiências autoritárias da

direção central da economia pelo Estado, forma que atravessa período de notório declínio, fazendo a distinção entre planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

Vaz (2011, p. 54) reforça:

A Constituição Brasileira em vigor, não obstante o seu viés liberal, impõe ao intérprete e ao aplicador da lei considerar tanto a liberdade de empreendimento quanto a valorização do trabalho e a subordinação das atividades econômicas à conquista de uma existência digna 'conforme os ditames da justiça social' (art. 170, *caput, in fine*). Dentro de tais condicionamentos, e de outros, esparsos pela Constituição, a atividade econômica é livre. Por tais aspectos, ela revela a sua atualidade.

Neste passo, se a intervenção direta, mediante o exercício da atividade econômica pelo Estado, passa a ser exceção, nos termos do art. 173 da Constituição, a intervenção indireta, por meio da regulação, traduzida na fiscalização, no incentivo e no planejamento, prevista no art. 174, multiplicou as modalidades de atuação do Estado na economia.

É dentro desse contexto que devem ser analisados os inúmeros princípios aplicáveis ao exercício da atividade econômica. [...].

E, nas conclusões da sua exposição, Vaz (2011, p. 78-79; 81) sustenta entendimento de flexibilidade dos princípios brasileiros da ordem econômica e consequente viabilidade de opção por parte do administrador público de um ou outro princípio para “suporte legal” à definição de políticas públicas, apoiando-se em estudos, entre eles, de forma distorcida, ao professor Washington Peluso Albino de Souza⁸:

1. Os princípios aplicáveis ao exercício da atividade econômica estão inseridos formalmente na Constituição promulgada pelo Congresso Nacional e representam os anseios, as expectativas e os valores julgados dignos de ser implementados e protegidos pela sociedade brasileira.
2. O princípio é o mandamento nuclear de um sistema, seu sustentáculo, fonte de luz que se irradia sobre as demais normas, permitindo a sua compreensão e inteligência, conferindo-lhe sentido harmônico (Celso Antônio Bandeira de Mello).
3. Princípios são espécies de normas, dotados de um grau de abstração elevado, enquanto as regras têm uma abstração relativamente reduzida (J. J. Gomes Canotilho).
4. Os princípios são *standards* dotados de poder vinculante e radicados na exigência de justiça (Dworkin) ou na ideia de direito (Larenz); as regras podem deter um conteúdo meramente funcional (Canotilho).

⁸ Vaz (2011) menciona entendimento do professor Washington Peluso Albino de Souza acerca dos princípios e possível contradição de princípios, mas para ancorar um entendimento que não é deste, de que o administrador público poderia escolher entre os princípios constitucionais brasileiros da ordem econômica numa situação concreta de definição de políticas públicas, diante da conjuntura econômica, para priorizar a intervenção estatal como instrumento à atividade econômica e não como de fato é instrumento à preservação da valorização do trabalho e da livre iniciativa segundo aqueles princípios balizadores e outros dispostos na Constituição brasileira de 1988 e alinhados ao modelo de Estado social e democrático de direito.

5. Os princípios constituem o fundamento de regras e desempenham uma função normogenética fundamentante (J. J. Gomes Canotilho).

6. Princípios aparentemente contraditórios, quando alçados à categoria de princípios constitucionais, perdem o seu comprometimento com as ideologias puras (Washington Peluso Albino de Souza), podendo o intérprete ou o aplicador da lei optar por um ou por outro, segundo as políticas públicas vigentes amparadas na Constituição.

7. Em decorrência dessa conclusão, pode o intérprete privilegiar ora a valorização do trabalho, ora a livre-iniciativa, dependendo do momento histórico vivido.

[...].

18. Por ser a atividade econômica aquela que gera desenvolvimento e bem-estar à sociedade, é para ela que se volta a intervenção do Estado, quando se trata de criar e de repartir riqueza, como pressuposto da conquista da justiça social. Os princípios aplicáveis ao exercício da atividade econômica estão inseridos formalmente na Constituição promulgada pelo Congresso Nacional e representam os anseios, as expectativas e os valores julgados pela sociedade brasileira, dignos de ser implementados e protegidos.

19. A Constituição em vigor revela a sua atualidade, entre outros aspectos, pela consagração de princípios que, por serem flexíveis, podem servir de suporte legal às políticas públicas, permitindo ao administrador, conforme a conjuntura econômica, dinâmica por excelência, optar por um ou por outro preceito, submetendo-se, sempre, às premissas do Estado democrático de direito.

Esses estudiosos, ao assim afirmarem, vão de encontro com os contornos que eles próprios ressaltam – e que abordei neste subtópico e no subtópico anterior – acerca do modelo de Estado brasileiro no texto constitucional de 1988, pois é inconcebível exaltar os contornos do Estado social e democrático de direito (ou democrático de direito) brasileiro e da Constituição Econômica para, mais adiante, afirmar que a intervenção estatal no domínio econômico deve ser tomada com ressalvas, algo excepcional ou subsidiário, se direta.

Na verdade, o norte da intervenção estatal é a democracia, o desenvolvimento nacional e a dignidade humana segundo a “ideologia constitucionalmente adotada”, parâmetro hermenêutico mencionado por mim em momento anterior deste capítulo, quando ressaltei, inclusive, entendimento já adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950-SP.

[...] Uma das mais originais contribuições do Mestre Washington Albino girava em torno da proposta de uma categoria hermenêutica capaz de fundamentar o processo de interpretação das normas de Direito Econômico, independentemente de valores e visões de mundo de cunho particular. Trata-se da “ideologia constitucionalmente adotada”, isto é, um parâmetro hermenêutico segundo o qual o intérprete, ao analisar a juridicização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativo-axiológicos positivados na Constituição Econômica. Inegavelmente deve-se admitir que a defesa de um parâmetro hermenêutico plural constitui um elemento estratégico contra as argumentações anarcoliberais que insistiam em promover uma interpretação ‘mercadologicamente adequada’ da

Constituição Econômica. [...] (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 37).

Outro não foi, em mais uma contradição, o entendimento de Horta (2010, p. 235), segundo o qual

A Ordem Econômica e Financeira não é ilha normativa apartada da Constituição. É fragmento da Constituição, uma parte do todo constitucional e nele se integra. A interpretação, a aplicação e a execução dos preceitos que a compõem reclamam o ajustamento permanente das regras da Ordem Econômica e Financeira às disposições do texto constitucional que se espalham nas outras partes da Constituição. A Ordem Econômica e Financeira é indissociável dos princípios fundamentais da República Federativa e do Estado Democrático de Direito. Suas regras visam atingir os objetivos fundamentais que a Constituição colocou na meta constitucional da República Federativa. A Ordem Econômica e Financeira é, por isso, instrumento para construção de uma Sociedade livre, justa e solidária. É a fonte das normas e decisões que permitirão à República garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal, art. 3º I a IV). A concretização dos princípios que informam a Ordem Econômica e Financeira é inseparável dos Direitos e Garantias Fundamentais, que asseguram aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Constituição Federal, art. 5º).

Se a Constituição Econômica não é uma “linha normativa apartada da Constituição”, como sustentou Horta (2010, p. 235), não é possível conceber a intervenção estatal no domínio econômico como algo a ser admitido em descompasso com as demais normas da Constituição Econômica e da própria Constituição.

A Constituição brasileira de 1988, em sua pluralidade, determina que o Estado intervenha na economia. Isso é extraído da interpretação da Constituição econômica em coerência com os princípios fundantes do Estado brasileiro e seus objetivos, como dispostos nos artigos 1º, 3º e 4º.

A esse termo, intervenção, mais de um significado pode ser imputado, porém.

Segundo Ferraz Júnior (1989), a Constituição Econômica brasileira admite o intervencionismo, algo distinto do dirigismo econômico:

[...] O intervencionismo não se fez contra o mercado, mas a seu favor. O mercado, enquanto mecanismo de coordenação e organização dos processos econômicos e que pressupõe o reconhecimento do direito de propriedade dos bens de produção e a liberdade de iniciativa, é mantido no intervencionismo como o princípio regulador da economia. Distinto do intervencionismo é, neste sentido, o dirigismo econômico, própria das economias de planificação compulsória, e que pressupõe a propriedade estatal dos meios de produção, a coletivização das culturas agropecuárias e o papel do Estado como agente centralizador das decisões econômicas de formação de preços e fixação de objetivos.

Ocorre que, se admitidos, como devem ser admitidos, os fundamentos e os princípios da ordem econômica, antes mencionados, a noção de intervenção estatal brasileira voltada à satisfação exclusiva do “mercado” redundaria em admitir normas constitucionais inconstitucionais.

De fato, a intervenção do Estado no domínio econômico acabou voltada ao “mercado” por uma série de distorções, entre elas, as ocasionadas nas facetas do neoliberalismo.

Na advertência de Silva (1999, p. 775), ao abordar a questão específica do Estado brasileiro, em edição da sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, no final da década de 1990:

A estatização do Brasil, desses últimos tempos, não é propriamente o *estatismo* [...]. Foi uma espécie de *estatalização* no nível dos interesses das chamadas classes produtoras, o empresariado, os capitalistas. Constituiu-se, em verdade, numa alavanca de sustentação da frágil classe empresarial brasileira. Teve a sua imponência, por certo, e ainda tem. Mas essa estatização irracional, que importou especialmente em acudir situações desastrosas da iniciativa privada, demonstrou que esse tipo de participação do Estado na economia não só não beneficiou o progresso social das classes trabalhadoras, como até o prejudicou e comprimiu. A participação do Estado na economia será uma necessidade, enquanto, no sistema capitalista, se busque condicionar a ordem econômica ao cumprimento de seu fim de assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social e por imperativo de segurança nacional.

Se não bastasse, a Constituição da República de 1988 não sinaliza um único modelo econômico e, sim, uma pluralidade como já dito. Logo, a intervenção do Estado no domínio econômico não é e não deveria ser instrumento do capital, mas alinhar interesses antagônicos para que os fundamentos do Estado e da Constituição Econômica, em particular, sejam alcançados, na posição que expus.

Nesse norte, aliás, deve ser compreendido o intervencionismo no Estado moderno, na linha de Reich (2011, p. 745):

O intervencionismo compreende uma estratégia moderna para a imposição do interesse público sobre um sistema econômico capitalista. Descreve a transformação de um ‘governo das leis’ no sentido do *liberale Rechtsstaat* para o moderno Estado do Bem-Estar (*Welfare State*, *Sozialstaat*, *État Providence*). Torna-se o princípio regente da sociedade pós-liberal (Unger, 1975, p 192). O governo assume funções distributivas e alocativas [sic]. Por um lado, incumbe-se de garantir certas condições mínimas de vida aos socialmente fracos, sem levar em conta seu *status*, no mercado de trabalho. De outro, tenta corrigir o ‘funcionamento cego das forças de mercado’ pela imposição de metas políticas à economia. Cria; portanto, novas políticas de gestão e regulação social.

Longe da discussão se intervencionismo ou dirigismo estatal – que, para a tese, não traz contribuição significativa para o problema real acerca da intervenção estatal –, Venâncio Filho (1968, p. XVI), já na década de 1960, pautou-se na dicotomia do Direito Público Econômico, segundo a proposta de Chenot, em Direito Regulamentar, relacionado à atuação estatal normativa, e Direito Institucional, relacionado à atuação estatal como empresário:

Ao analisarmos a intervenção do Estado no domínio Econômico, sob o ponto de vista jurídico, e que representa hoje em dia, em quase todos os países, objeto do Direito Público Econômico, partimos da grade divisão, proposta por BERNARD CHENOT, em dois grandes ramos, o ramo do Direito Regulamentar, no qual o Estado desempenha o papel exclusivamente normativo; e o ramo do Direito Institucional, em que o Estado desempenha diretamente o papel de agente econômico.²⁹

Souza (2017) também detalhou a intervenção estatal no domínio econômico em duas modalidades ou duas frentes, também com menção à contribuição de Chenot: o Direito Regulamentar Econômico, quando o Estado produz normas jurídicas (legislação) a fim de estabelecer regras legais (imposição, controle, planejamento, vedação, incentivo) no campo da política econômica; e o Direito Institucional Econômico, quando é criado um ente estatal para agir no domínio econômico, realizando um serviço público ou atividade econômica estratégica (via empresas estatais – Estado empresário) e, ainda, regulando serviços públicos ou atividades econômicas (via agências reguladoras ou conselhos).

Nas próprias palavras de Souza (2017, p. 110-112):

O primeiro deles, o Direito Regulamentar Econômico, compreende ‘formas regulamentares (leis e decretos) das intervenções do Estado’.

[...]

Podemos dizer que as medidas de política econômica impostas ao particular pelo Estado constituem o aspecto mais importante do chamado Direito Regulamentar Econômico. A essa primeira idéia deve-se acrescentar, ainda, que o próprio Estado, atuando economicamente, submete-se às suas normas.

Nas oscilações do modelo ideológico neoliberal, seus seguidores utilizam-se dessa variante e procuram estabelecer diferença entre ‘regulamentação’ e ‘regulação’, que deixam transparecer por uma gradação da primeira, aliviada no sentido de chegar teoricamente à máxima substituição da ação intervencionista estatal, pelo ‘controle’ e ‘fiscalização’ do Estado. Seguem essa linha nas políticas econômicas de desestatização e de privatizações, no chamado modelo de ‘Estado Mínimo’, definido no ‘Estado Dual’, que não se afasta totalmente da política econômica.

Na divisão da qual estamos tratando, a ‘regulação’ se enquadraria no Direito Regulamentar Econômico, a menos que se admita um Direito Regulador Econômico, cujo campo os teóricos do Neoliberalismo ainda não definiram

com precisão.

[...]

O segundo ramo do Direito Público Econômico, o Direito Institucional Econômico, cuida das medidas que tomam 'forma institucional'.

[...]

Enquadram-se no Direito Institucional Econômico justamente as entidades criadas pelo Estado para exercer a ação econômica, para cumprir a política econômica em seu nome. Com elas, pretende-se manter o princípio liberal de que o Estado não atua diretamente na vida econômica, mas se encontra o caminho de uma ação que é direta, embora não praticada pelos órgãos da administração tradicional do Estado. São criados organismos próprios, incumbidos desse tipo de atividade, e a eles se confere a condição de pessoas de direito privado, por definição legal (ex.: Sociedade de Economia Mista e Empresa Pública, definidas pelo Dec.-lei n. 200, de 25.2.67, e Dec.-lei n. 900, de 29.9.69, art. 52). A Constituição brasileira vigente (1988) deixa bem claro esse entendimento, ao determinar em seu art. 173, § 1º, II, alterado pela EC n. 19, de 4.6.98, mandando estabelecer estatuto para a Empresa Pública e a Sociedade de Economia Mista:

– a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. Ainda nesse mesmo sentido da divisão em Direito Público Econômico e Direito Privado Econômico, o entendimento mais simples há de ser feito pela identificação do sujeito da atividade econômica juridicamente regulamentada, tendo em vista a prática da política econômica destinada a concretizar a ideologia adotada.

No primeiro caso, temos as pessoas de Direito Público, isto é, o Estado e seus diversos órgãos, da chamada administração direta ou indireta, porém conservadas como portadoras da característica de Direito Público.

No segundo caso, temos as pessoas de Direito Privado, especialmente a pessoa natural, o indivíduo, a empresa, sendo que esta, mesmo quando denominada Pública, assume a condição de sujeito de Direito Privado, por força de lei que a institui ou lhe dita o regime jurídico de ação.

O fato das 'privatizações' das empresas estatais, fundamentado no afastamento do Estado das atividades econômicas, que se fazia por uma estrutura institucional, não parece abolir, mas apenas substituir órgãos por outros de finalidades semelhantes, que são as 'agências' ditas de 'controle' e que têm o mesmo caráter institucional.

A distinção das propostas de Venâncio Filho (1968) e de Souza (2017) é que este não restringiu a dicotomia do Direito Econômico como um ramo do Direito Público, como reforçam Corrêa, Clark e Carvalho (2018, p. 704):

[...] Sem restringir a disciplina a um ramo do Direito Público, Washington Albino de Souza possuía uma visão mais alargada, inclusive sobre a noção de institucionalidade. Diferentemente de Venâncio Filho que vislumbra a "empresa estatal" como a manifestação da institucionalidade, o autor mineiro compreendia a noção de instituição de forma ampla, de modo a considerar toda e qualquer forma de organização da Administração Pública que, direta ou indiretamente, teria a função de elaborar, normatizar, aplicar ou monitorar a execução das políticas econômicas.

Na primeira modalidade de intervenção, direta, há o que chama de "Estado Empresário". Na segunda, indireta, o Estado retratada comando normativo

regulamentador e regulador, e que é justamente o objeto central da tese.

Grau (2010, p. 91-92), a partir da ideia de atividade econômica em sentido amplo, compreende a intervenção por meio das espécies:

- a) serviços públicos, em que o Estado realiza ação, sendo a primeira espécie quando age no campo que lhe é próprio;
- b) atividade econômica em sentido estrito, na qual o Estado atua no campo que inicialmente é do setor privado.

Ainda com Grau (2010, p. 146-149), a intervenção estatal pode se realizar das seguintes formas:

- a) Intervenção por absorção, na qual o Estado atua como sujeito econômico (artigo 173 da Constituição da República de 1988). Nesse caso, o Estado assume de modo integral, em regime de monopólio, o controle dos meios de produção;
- b) Intervenção por participação, na qual o Estado assume o controle parcial dos meios de produção e/ou troca em setor específico da atividade econômica em sentido estrito (artigo 173 da Constituição da República de 1988), em regime de competição com empresas privadas do mesmo setor;
- c) Intervenção por direção, na qual o Estado pressiona a economia ao empregar mecanismos e normas compulsórias de condutas aos sujeitos da atividade econômica (artigo 174 da Constituição da República de 1988), impondo o Estado condutas na economia, estabelecendo mecanismos e prevendo normas comportamentais compulsórias aos sujeitos da atividade econômica em sentido estrito;
- d) Intervenção por indução ou incentivo, na qual o Estado faz uso de instrumentos de intervenção previstos em normas jurídicas disciplinadoras do funcionamento dos sistemas produtivos (artigo 174 da Constituição da República de 1988), por meio de leis de concessão de crédito ou de renúncia tributária, objetivando um setor da economia.

Para Clark (2013, p. 442), as lições de Grau e Souza são próximas e passíveis de harmonização:

Bem próxima às modalidades de atuação estatal apresentado [sic] pelo homenageado, o Prof. Washington Peluso Albino de Souza apresenta as seguintes espécies de intervenção do Estado no domínio econômico: direta (Estado empresário - atuação via empresas estatais – art. 173 da CR), indireta (ação estatal via normas legais de indução econômica ou controle de preços, por exemplo – art. 174 da CR) e intermédia (por intermédio de agências reguladoras e suas normas). O jurista mineiro, apesar de denunciar a consagrada, doutrinariamente, expressão intervenção como mais um preconceito dos liberais, trata da intervenção de forma genérica, sem proceder à diferenciação da atuação estatal enquanto prestador e regulador de serviço público (verdadeira ação do Estado na visão de Eros Grau), ou agindo em campo privado, digo, por direção, indução, participação ou absorção (atividade econômica em sentido estrito). Em uma leitura minuciosa da obra do saudoso jurista das Minas Gerais, podemos afirmar que geralmente ele se refere ao sentido estrito da atividade econômica estatal quando trata da intervenção, apesar de não excluir os serviços públicos do conteúdo das políticas econômicas.

A intervenção estatal brasileira ocorre “no” e “sobre” domínio econômico (Grau, 2010), pelos entes da federação – no âmbito de suas competências e segundo as limitações constitucionais – e envolve o tratamento jurídico das políticas econômicas destinadas a dar efetividade aos preceitos da Constituição da República de 1988.

Em apertada síntese do tópico, e seguindo a visão jurídica principalmente de Souza (2017) a intervenção estatal brasileira no domínio econômico ocorre de duas formas:

- a) Intervenção estatal direta (Direito Institucional Econômico) como “Estado Empresário”, realizando serviços público e atividade econômica estratégica. Ele também pode criar agências reguladoras e conselhos estatais a fim de regular e fiscalizar serviços públicos e atividades econômicas;
- b) Intervenção estatal indireta (Direito Regulamentar Econômico), nesse caso o Estado fixa normas jurídicas de política econômica, voltadas ao setor público e privado, para impor, planejar, proibir ou incentivar condutas (a exemplo do controle de preços).

Tanto a atuação direta como a indireta devem ser balizadas nos comandos constitucionais e coordenar os sistemas produtivos existentes para o desenvolvimento e a universalização da dignidade humana, entre outros ditames da Constituição de 1988 (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020).

A presença do Estado na economia é constitucionalmente amparada. Essa intervenção, retratada em políticas econômicas públicas, é realizada segundo as

expectativas sociais e lutas de interesses para concretização do próprio texto constitucional (Souza, 2017).

Como acentua Bercovici (2015), a Constituição vigente não adotou o princípio da subsidiariedade, logo, a atuação estatal no domínio econômico não é excepcional e realizada apenas para suprir e auxiliar o setor privado em suas necessidades e carências.

Na realidade, a Constituição de 1988 não incorporou, explícita ou implicitamente, o chamado princípio da subsidiariedade. O texto constitucional abriga, inclusive, inúmeros princípios ideologicamente contrapostos ao credo liberal. Por mais que alguns autores desejem, a ordem econômica constitucional brasileira não é liberal, tendo incorporado elementos liberais, sociais, intervencionistas, nacionalistas, desenvolvimentistas e cooperativistas, entre outros. A ideologia e o juízo político contrários ao intervencionismo ou ao Estado não podem ser transformados em uma imposição constitucional simplesmente pela vontade de seus defensores. O Estado não só pode como deve atuar na esfera econômica e social, legitimado por toda uma série de dispositivos constitucionais. Como bem destacam Cláudio Pereira de Souza Neto e José Vicente Santos de Mendonça, defender a existência e preponderância do princípio da subsidiariedade na Constituição de 1988 nada mais é do que uma 'captura ideológica do texto' (Bercovici, 2015).

A distorção neoliberal é a de considerar a liberdade econômica na perspectiva pura do espaço de trocas chamado "mercado", em sobreposição aos eixos constitucionais identificadores da estrutura estatal.

A realidade brasileira é outra com tal distorção.

Mesmo diante do trato jurídico-normativo constitucional aqui abordado, o alcance dos fundamentos, da finalidade e dos princípios da ordem econômica e financeira mostra-se dificultoso. Sujeita-se, ainda, a diversos bloqueios institucionais, no desempenho do poder constituinte derivado reformador, via emendas à Constituição, inclusive, as quais buscam afastar os comandos da Constituição Econômica originária e enfraquecê-la.

Além da efetividade da Constituição, a justiça social também resta comprometida.

[...] A justiça social só se realiza mediante eqüitativa distribuição de riqueza. Um regime de acumulação ou de concentração do capital e da renda nacional, que resulta da apropriação privada dos meios de produção, não propicia efetiva justiça social, porque nele sempre se manifesta grande diversidade de classe social, com amplas camadas de população carente ao lado de minoria afortunada (Silva, 1999, p. 763).

A fixação de preços, nessa linha, acaba se tornando um instrumento de “mercado”. Mas deve centrar-se em princípios outros também norteadores da ordem econômica e financeira, como a dignidade humana e a defesa do consumidor (esta, aliás, direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição da República de 1988, e um dos princípios basilares das atividades econômicas pátrias, nos moldes do artigo 170, inciso V, do mesmo texto constitucional), além de se preservar o alcance do fim da ordem econômica e financeira, com a promoção da justiça social.

Para que a execução desses comandos ocorra e propicie um efetivo projeto constitucional de transformações no Estado brasileiro, é fundamental a intervenção estatal no domínio econômico e, com ela, a política de preços compatível com o que preceitua a Constituição da República de 1988.

Leciona Comparato (1978, p. 464-465) ao cuidar da ação econômica estatal:

As intervenções do Estado liberal limitavam-se à conjuntura, e tendiam em geral à compressão ou ampliação do crédito no mérito, através da variação da taxa de redesconto praticada pelos Bancos centrais. A ação do Poder Público com vistas à expansão procura atingir as próprias estruturas do sistema econômico, no sentido de seu aperfeiçoamento, ou mesmo de sua transformação, como é o caso notadamente em países subdesenvolvidos. Além disso, a ação econômica do Estado moderno, longe de ser episódica ou pontual, torna-se sempre mais global e sistemática. [...]
Ora, esta ação sistemática do Estado contemporâneo sobre as estruturas econômicas não poderia, obviamente, deixar de provocar uma transformação paralela nas técnicas e instituições do ordenamento jurídico. O direito privado patrimonial, notadamente, o direito comercial, deixava de ser o centro de gravidade das normas jurídicas de conteúdo econômico, para passar a seu turno a gravitar em torno de uma nova constelação de regras e institutos jurídicos.

Conforme exposto, a partir da disciplina constitucional de 1988 da ordem econômica e financeira, foi imposto ao Estado o poder/dever de intervir e coordenar os processos produtivos para a implantação dos ditames constitucionais.

[...] Nesses tempos atuais são explícitos os contornos constitucionais da política econômica, sejam dos poderes públicos ou privados, com fins, princípios e objetivos a serem efetivados. Assim sendo, é um poder-dever para os legisladores ordinário, membros do executivo e do judiciário, bem como para a sociedade civil retirar a Constituição Econômica do universo imaginário do dever-ser e implantá-la na difícil e complexa realidade do ser (Clark, 2008a, p. 78).

Essa a reflexão para os próximos capítulos.

3 INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA E CONTROLE DE PREÇOS: O INSTRUMENTO CONTROLE DE PREÇOS E SUA EMPREGABILIDADE NA POLÍTICA DE PREÇOS AGRÍCOLAS

O preço⁹ é fato econômico e, como tal, não se afasta da análise do Direito Econômico (Souza, 1949).

Nessa análise (jurídica, portanto), Souza (1949) enfatizava, no final da década de 1940, em seu “Ensaio de Conceituação Jurídica do Preço”, que o preço deve ser tomado em dois aspectos. O primeiro, relacionado à definição do preço certo, a ser definido na oferta e procura. O segundo, relacionado à definição do preço justo, a ser definido por parâmetros do Direito e da Moral.

Desde os tempos mais remotos, em Roma, com o Imperador Diocleciano (284 a 305 a.C.), o preço injusto era compreendido como lesão (Souza, 1949).

Na Idade Média, o preço assumiu contornos ligados à predominância do bem-estar geral sobre o individual, de modo que a usura passou a ser condenada pela Igreja (o lucro é imoral, devendo preponderar a noção de justo preço atrelada ao valor em si) (Souza, 1949).

Nas teorias modernas/contemporâneas, de viés capitalista, o preço deve ser certo, conforme as “leis” econômicas, como a da oferta e da procura, pois o preço é um valor de troca, unicamente.

Ao se firmar como disciplina, o Direito Econômico ressaltou o justo dentro do preço. De acordo com o princípio da economicidade, elaborado por Souza (2017) nos idos da década de 1970, deve-se buscar o justo-certo, sendo a justiça, considerada pelo Direito, e certeza, considerada pela Economia; é “[...] a medida do ‘econômico’ segundo a ‘linha de maior vantagem na busca da justiça’.” (Souza, 2017, p. 30), sendo

⁹ Do “Novo Dicionário de Direito Econômico”: “**Preço** – valor monetário do bem comprado ou vendido (Souza, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 509). Montante pelo qual determinado bem ou serviço passa da titularidade do fornecedor para o adquirente. A característica dos tributos indiretos, aliás, é justamente o fato de o adquirente pagar, embutido no preço, o tributo incidente sobre a atividade do contribuinte, que assume o papel de repassador, de tal sorte que os encarregados tanto da produção como da circulação possam satisfazer a obrigação tributária sem risco de insolvência, preservando-se, assim, a possibilidade da livre concorrência (Derzi, Misabel de Abreu Machado. Distorções do princípio da não-cumulatividade no ICMS – comparação com o IVA europeu. In: Plures. *Temas de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 117-118). [R.A.L.C.].” “Preço – (vern:) – Latim: proetiu. Valor estimado de uma coisa; valor pecuniário; o equivalente de uma coisa; recompensa. – Ec. – É a expressão monetária do valor. D. Ec. – O Direito Econômico trata de estabelecer as normas e princípios que regulam o preço em suas diversas manifestações [F.B.D.E.]” (Fundação Brasileira de Direito Econômico, 2010, p. 386).

tal medida “[...] determinada pela ‘valoração jurídica’ atribuída, pela Constituição, ao ‘fato’ de política econômica, objeto do Direito Econômico.” (Souza, 2017, p. 30).

Com o Estado constitucional moderno, a Constituição assume o papel de externar a limitação do Estado e do governante, ao prever a estrutura do Estado e direitos fundamentais. O antagonismo aparente de fatores, como o econômico e o jurídico, é enfrentado e harmonizado, logicamente de acordo com o modelo produtivo e o modelo de Estado de direito então adotados.

A Constituição Econômica de 1988, em particular, adota a liberdade econômica e o pluralismo produtivo. Logo, a economia de mercado é admitida como um dos sistemas produtivos possíveis, conforme limitações e imposições constitucionais (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 56).

Por sua vez, na defesa do direito do consumidor – como dito no capítulo anterior, direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XXXII, e um dos princípios basilares das atividades econômicas pátrias, nos moldes do artigo 170, inciso V, da Constituição da República de 1988 –, revela-se a intervenção estatal, em particular, na definição normativa e na fiscalização pelos órgãos competentes, como a relativa aos preços.

Aliás, para além dessas previsões constitucionais de regência, o constituinte de 1988 delineou, ainda, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), norma em que se determinava a elaboração, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, do Código de Defesa do Consumidor (artigo 48 do ADCT). Apesar disso, somente na data de 11 de setembro de 1990, por força da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, sobreveio o referido Código.

Do artigo 39, inciso X, do Código de Defesa do Consumidor, noto norma proibitiva de aumento de preços sem justa causa. E, do seu artigo 56, extraio norma segundo a qual as infrações em afronta ao direito do consumidor devem ser punidas administrativas, sem prejuízo de outras sanções civis, penais ou definidas em normas específicas.

Noutro norte, menciono a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que externalizam previsões punitivas em casos de infrações atentatórias ao direito do consumidor. Ao lado das punições, o Código de Defesa do Consumidor previu normas nos artigos 105 e 106, a respeito do Sistema

Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), então regulamentado conforme o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997.

No rol de integrantes do SNDC, incluíram-se órgãos de âmbito nacional, estadual e municipal, com as atribuições de poder de polícia e função de instância de instrução e julgamento administrativo na defesa dos consumidores em interesses coletivos.

A polícia administrativa é um dos meios mais eficientes, à disposição do Estado, para atuar na defesa da sociedade contra abuso do poder econômico. No exercício desse poder de polícia, o Estado atua nos campos legislativo, regulamentar, regulatório e executório (Faria, 2015, p. 563).

O Ministério Público, exaltado constitucionalmente, com seu importante papel nas funções essenciais à justiça, defendendo interesses e direitos, de modo a contribuir ao alcance da sociedade livre, justa e solidária (artigos 3º, 127 e 129 da Constituição da República de 1988), eleva-se, nesse contexto específico aqui destacado em torno do direito do consumidor, de modo a deter atribuição na tutela dos interesses difusos consumeristas, fiscalizando relações de consumo, além de atuar como instância de instrução e julgamento administrativo e de aplicar punições administrativas às entidades de âmbito privado, pela prática de condutas ilícitas.

Em Souza (1949), outras previsões jurídico-normativas que merecem destaque encontravam dispostas no Decreto-lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945, “Lei Antitrustes” – revogado pelo Decreto-lei nº 8.167, de 9 de novembro de 1945, que dispôs sobre os atos contrários à ordem pública. Entre outras previsões, no artigo 1º, apontava a questão do ajuste ou acordo entre sociedades empresárias (comerciais, industriais ou agrícolas), ou entre pessoas ou grupos de pessoas, para aumento do preço de venda de produtos, restrição, cerceamento ou supressão da liberdade econômica de outras sociedades empresárias ou exercer influência no mercado, com formação de monopólio, mesmo se regionalizado (artigo 1º, inciso I, alíneas “a” a “c”).

Cabe menção, também, à já revogada Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962 – “dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo” –, que viabilizou ao governo reabastecer o mercado e estabilizar preços na época em que grandes

produtores agropecuários e atacadistas de produtos agropecuários continham a produção ou não ofertavam produtos (Faria, 2015).

Dita lei delegada acabou sendo excluída do ordenamento jurídico brasileiro e foi revogada pela chamada “Lei de Liberdade Econômica”, Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que previu, em termos de “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, a primazia da proteção da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, como sustentação ao “desenvolvimento” econômico brasileiro. Estabeleceu, entre os princípios norteadores da sua interpretação e aplicação, a intervenção estatal de modo subsidiário e excepcional sobre o domínio econômico (artigo 2º, inciso III), e, quanto, ao preço, anunciou direito de toda pessoa à livre precificação, em mercados não regulados, de produtos e serviços, diante da oferta e da procura (artigo 3º, inciso III).

A Constituição Econômica brasileira de 1988 não pode ser bloqueada institucionalmente (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020) pela “Lei de Liberdade Econômica”, porém. O Estado intervirá, sim, em especial, como agente normativo e regulador, sempre que for necessária essa atuação, nos moldes do artigo 174 da Constituição da República de 1988; não há, no texto constitucional, qualquer ressalva, redução ou previsão da atuação excepcional e subsidiária.

Souza (1949, p. 13; 16) também advertia, no final da década de 1940, ao abordar a importância do Direito nas questões relacionadas à atividade econômica:

[...] O direito deve apresentar-se como a regulamentação constantemente atualizada destas condições de tranqüilidade, que geralmente são a própria base da atividade econômica. Se os dispositivos legais omitem ou não traduzem claramente a necessidade dessa proteção jurídica, rompe-se o elo que funcionava como garantia da tranqüilidade social e as mais funestas consequências daí podem advir.

[...]

Consideramos, pois, que a força *legiferante* emana do ato econômico. E, neste sentido, a lei deve proteger o indivíduo e a sociedade, para que o primeiro tenha assegurada a sua atividade produtiva e para que esta mantenha o seu equilíbrio.

Estudiosos filiados à escola da Análise Econômica do Direito¹⁰ e ao

¹⁰ Do “Novo Dicionário de Direito Econômico”: “**Análise econômica do Direito** – escola capitaneada por Richard Posner, Professor vinculado à Escola de Chicago, cujo pressuposto central é a identificação da justiça das decisões com o maior favorecimento da eficiência econômica (*Economic Analysis of Law*. New York; Aspen, 1998, p. 13; Faria, Guiomar Therezinha Estrella. *A interpretação econômica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 37; Souza, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 98; Camargo, Ricardo Antônio Lucas. Ressuscitando a doutrina de Drago. *Revista Consulex*. Brasília, v. 5, nº 103, p. 14-15, 30 abr 2001). Cristiane Derani identifica como princípios norteadores desta escola a

neoliberalismo, em especial, na faceta de regulação e austeridade, interpretam a Constituição de 1988 pró-mercado e sustentam uma linha do Estado mínimo, mais favorável à intervenção estatal de forma subsidiária e garantidora das grandes empresas, em detrimento dos ditames plurais e sociais daquele texto constitucional.

Para a Nova Escola de Chicago, retratada por uma perspectiva mais ampla de regulação, desde o fim da década de 1990, tal regulação ocorre por meio de leis e de instrumentos mercadológicos, segundo a influência da arquitetura e das normas sociais no padrão comportamental dos indivíduos na sociedade; retoma-se o entendimento de que a lei apresenta papel relevante, ainda que sem centralidade, para regular as múltiplas ações humanas na sociedade contemporânea, de modo que o Estado intervém, indiretamente, com interação das normas sociais, mas, também, do mercado e da arquitetura (Flores Filho, 2006).

As normas sociais são o tema central da Nova Escola de Chicago.

[...]

Normas sociais eram consideradas independentes da lei e pareciam essencialmente inalteráveis em relação às suas influências (MERCURO; MEDEMA, 2006, p. 317). Nesse sentido, são ‘forças fora da lei’ que podem regular o comportamento melhor que as leis. Mirando essa independência, aquela geração de teóricos das normas sociais, nos mesmos moldes dos pensadores mais antigos de Chicago, defendiam a não-intervenção estatal. O movimento da Nova Escola de Chicago surge, então, como reação a esse ‘fundo anti-ativista’ da velha Escola de Chicago. O grupo novo é formado por estudiosos oriundos de áreas diversas, dentre os quais Cass Sunstein, Dan Kahan, Lawrence Lessig, Kenneth Dau-Schmidt e Richard Pildes (MERCURO; MEDENA, 2006, p. 317-318). O ativismo, ou seja, a defesa de uma postura ativa do Estado, marca os trabalhos dessa nova escola de normas (Flores Filho, 2006, p. 53).

Os entendimentos de Barroso (2001), Bastos (2001), Cyrino (2018), Ferreira Filho (2022), Horta (2010), Vaz (2011), no sentido de que a intervenção estatal brasileira é subsidiária, excepcional, limitada, foram abordados no segundo capítulo, quando tratei da intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico pós-Constituição de 1988 e a adoção do modelo de Estado social e democrático de direito, notadamente da intervenção estatal em si, segundo a “ideologia constitucionalmente

relação entre preço e procura, maximização da utilidade e alocação de recursos que tenderia ao ótimo da eficiência (Capital financeiro e proteção da concorrência. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, nº 17, p. 183, 1997). [R.A.L.C.]. (Fundação Brasileira de Direito Econômico, 2010, p. 45). Para Gico Jr. (2023), “a Análise Econômica do Direito (AED) [...] é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados instrumentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.”

adotada” de 1988 (Direito Institucional Econômico e Direito Regulamentar Econômico).

Tais posições amoldam-se à ideia de Estado mínimo, própria do viés neoliberal, pois dão primazia a um entendimento de liberdade econômica divorciado da ideologia constitucional de 1988, o que compromete a compreensão acerca da intervenção do Estado no domínio econômico, como visto naquele capítulo.

Resgato de Cyrino (2018, p. 189) a afirmação elucidativa dessa linha, no sentido de que cabe ao Estado brasileiro considerar, entre outros aspectos, “[...] a lógica do próprio mercado e os comportamentos esperados dos agentes econômicos, que agirão de modo a maximizar seus lucros”.

Menciono, por oportuno neste capítulo, outros estudiosos, que seguem a linha da escola da Análise Econômica do Direito.

Fonseca (2010, p. 199), por exemplo, argumenta que a Constituição brasileira de 1988 nasce em tempos de crise do Estado moderno, em particular, na atuação estatal no domínio econômico, o que impulsionou a necessidade de redefinição do papel do Estado, não mais para direcionar ou impulsionar a economia, mas, sim, para facilitar a atividade empresarial sem perder de vista seu papel em prol da sociedade:

A Constituição de 1988 surgiu sob o influxo de tais direcionamentos modernos, rompendo assim com a tendência francamente intervencionista da Constituição de 1967-1969, mas deixando-se ainda impregnar de ideias protecionistas originadas de um tradicionalismo incoerente com a moderna tendência da atuação estatal.

O art. 173 da Constituição se coloca como um marco divisório, contrapondo-se ao art. 163 da Constituição de 1967-1969. [...]

[...]

Donde se deduz que a exploração *direta* da atividade econômica pelo Estado constitui-se numa exceção. A regra é a de que o Estado não deve atuar diretamente no domínio econômico. A exceção está restrita à *necessidade* decorrente de dois fatores determinantes: *imperativos de segurança nacional* e *relevante interesse coletivo*. Mas tais fatores deverão ser definidos em lei. Ressalte-se a importância do Poder Legislativo na definição dessa *necessidade* (não *conveniência*) dessa intervenção direta do Estado.

A ressalva aos *casos previstos nesta Constituição* se refere às disposições contidas nos arts. 175, 176 e 177. [...].

E acerca da intervenção indireta prevista no artigo 174 da Constituição brasileira de 1988 prossegue o mesmo estudioso:

Ao atuar indiretamente na condução, no estímulo e no apoio da atividade econômica empreendida pelos particulares, o Estado adota determinadas formas de *política econômica*, peculiares a cada campo de atuação. A *política econômica* tem como objetivos fundamentais, nos países desenvolvidos,

assegurar o *crescimento sustentado da economia*, assegurar o *pleno emprego dos fatores de produção*, particularmente da mão de obra, uma *relativa estabilidade de preços*, e garantir o *equilíbrio da balança de pagamentos*. Para garantir a consecução desses objetivos, deverá o Estado adotar uma série de *medidas de política econômica* que podem dizer-se instrumentos para alcançar aqueles objetivos fundamentais, mas que não têm por isso sua importância diminuída. É imperioso notar que a adoção de uma determinada medida não exclui outras, até porque a utilização isolada de certa medida terá efeitos negativos em outros setores, de tal forma que se pode e se deve afirmar que a situação de equilíbrio buscada como perfeita continuará sendo sempre uma meta a ser alcançada⁵⁴.

É evidente que nenhum governo tem condições de adotar simultaneamente e na mesma medida essas quatro políticas fundamentais a que os economistas denominam de '*quadrado mágico*' (crescimento, pleno emprego, estabilidade de preços e equilíbrio exterior), por isso as necessidades conjunturais é que determinarão o privilegiamento de uma ou outra dentre elas⁵⁵ (Fonseca, 2010, p. 209).

Sinaliza, ainda, que “maiores probabilidades de sucesso” serão evidenciadas na “adesão dos setores interessados” na política econômica (2010, p. 210). Além disso, enfatiza a importância do planejamento, notadamente do planejamento global, para “conferir *racionalidade, coerência* às políticas econômicas adotadas”, acentuando, em relação aos países em desenvolvimento, a necessidade de uma “*política de desenvolvimento*”. (Fonseca, 2010, p. 210-211).

No mesmo sentido, cito, novamente, com mais detalhes da linha adotada, Cyrino (2018), para quem deve ser tentada a racionalização da abrangência e da intensidade da intervenção estatal, não para negar a existência desta, mas, sim, para percepção dos “possíveis graus de atuação do Estado no domínio econômico” (Cyrino, 2018, p. 60). Para tanto, a proporcionalidade e a ponderação devem ser aplicadas, conforme o texto constitucional de 1988 permite: “no direito constitucional econômico, a aplicação dos postulados da proporcionalidade e da ponderação é extremamente útil para um grande universo de casos. O caráter compromissório da Constituição brasileira conduz a isso. [...]” (Cyrino, 2018, p. 59).

Timm (2023), por sua vez, ao abordar a questão do controle de preços e a atuação do Procon do Estado de São Paulo, durante a pandemia, externou posição acerca do preço e da intervenção estatal no domínio econômico em “situações legalmente autorizadas e que não há possibilidade de tabelamento de preços no Brasil”, conforme Nota Técnica nº 8/2020 divulgada pela Secretaria Nacional do

Consumidor do Ministério da Justiça e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia. Nas suas palavras:

Como já tivemos oportunidade de explicar, o preço é o principal mecanismo de informação de tomada de decisão de consumidores e firmas e, portanto, de ajustes no mercado – que não significa outra coisa senão o espaço público de interação de consumidores e empresas. Um preço alto sinaliza às empresas que pode haver oportunidades de lucros em determinado mercado e aos consumidores uma limitação de escolhas a partir de suas restrições orçamentárias. Ele resulta de mecanismos de oferta e demanda. Situações de guerra (e agora de pandemia) podem alterar radicalmente as estruturas de oferta e demanda, provocando abruptas oscilações de preço (para cima em alguns casos, como aconteceu com álcool em gel, máscaras, leite e mais recentemente o arroz; e, para baixo, como preços de hotéis, pacotes turísticos).

A tentativa de juristas, juízes e políticos de controlar essa lei natural tão bem descrita pela ciência econômica nunca deu certo. Não se revoga a lei da oferta e da procura, como também não se extingue a gravidade.

É verdade que o Código de Defesa do Consumidor dispõe: "Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (...) X – elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços".

Todavia, dada a vagueza semântica de tal dispositivo, a Secretária Nacional do Consumidor (vinculada ao Ministério da Justiça), em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico (vinculada ao Ministério da Economia), divulgaram a Nota Técnica nº 8/2020, estabelecendo parâmetros interpretativos sobre tal dispositivo legal para todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Em primeiro lugar, a referida nota técnica deixa claro que o Brasil opta, em sua Constituição Federal, por um sistema econômico de mercado, conforme previsto em seus artigos 1º, IV, e Artigo 170, caput, o que significa que as decisões sobre produção e consumo são deixadas à escolha de firmas e consumidores, dentro dos marcos regulatórios previstos na mesma Constituição e na legislação infraconstitucional. Em um sistema de livre mercado, há liberdade das firmas estabelecerem seu preço e não há limite ou controle sobre o lucro, que é o fruto do trabalho e do risco do empreendedor.

A nota técnica deixa claro também que a intervenção do Estado no domínio econômico deve ocorrer apenas em situações legalmente autorizadas e que não há possibilidade de tabelamento de preços no Brasil, lembrando que: *"vale também destacar que, historicamente, todo esforço para controle de preços no Brasil se mostrou ineficiente e ineficaz, causando distorções no lado da oferta, com produtores deixando de negociar mercadorias, aumento de preço em mercados paralelos, cartelização ou mesmo desabastecimento"*. Por essa razão, a nota técnica explicita que *"uma análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros, segundo o CDC, deve ocorrer caso a caso, mercado a mercado, sem que seja possível determinar a priori (ou ex ante), quais são os limites de elevação estabelecidos em lei. Há de se fazer esta distinção, pois cada setor possui um modelo de negócios que pode ser considerado coerente naquele setor e não em outros, observando, também, as regras impostas pelos órgãos reguladores dos setores regulados"*.

Desse modo, fica claro que a Senacon entende que situações de emergência ou de calamidade pública podem gerar choques de oferta e demanda, eventos que proporcionam, de maneira inesperada, um aumento ou redução significativa da oferta ou da demanda poder alterar os preços sem configurar qualquer abusividade. De modo que choques de oferta ou demanda podem ser justa causa para aumento de preços. O que significa dizer que deve se verificar se há racionalidade econômica para o aumento, sendo a abusividade um comportamento oportunista ou de má fé da empresa que não consegue

justificar o aumento substancial do preço por uma mudança na estrutura de preços de oferta e demanda dentro da cadeia em que está inserido. Não se discute margem de lucro.

Deveriam os fiscais do Procon ter se atentado a essa orientação. É preciso que a diretoria da entidade e o próprio governador tomem ciência dessa situação já que, se não corrigida administrativamente em grau recursal, essa situação gerará muito mais custos do que benefícios aos consumidores e, também, gerará muita desnecessária judicialização (Timm, 2023).

A posição é, portanto, a prevalência das práticas de “mercado”. Dessa forma, a intervenção estatal não é compreendida a partir do texto constitucional de 1988, especialmente da Constituição Econômica, segundo a ideologia adotada.

A “Lei de Liberdade Econômica”, a meu ver, veio como mais uma resposta do “mercado” e do poder econômico privado oligopolizado contra os comandos constitucionais do modelo produtivo plural adotado. Nela, há um “recorte” de previsões da Constituição Econômica para buscar um respaldo constitucional. A liberdade econômica disposta no texto constitucional de 1988, na “ideologia constitucionalmente adotada” e proposta por Souza (2017), não pode ser levantada como uma “bandeira” contra a intervenção estatal. Esta decorre de uma presença imprescindível para viabilizar as políticas socioeconômicas que cabem ao Estado dispor e aplicar.

De mais a mais, uma lei, por si, é insuficiente para garantir “novos empreendedores”, “melhorar os indicadores micro e macroeconômicos do país”. Desenvolvimento e crescimento econômicos também só decorrem de planejamento e de intervenção estatal (inclusive da indireta).

A política de preços, em particular, nas mãos de alguns, sob o manto de “direito” orientado pelas práticas de “mercado”, da oferta e da procura, é algo que não encontra respaldo constitucional e não se sustenta na prática. O próprio “mercado” depende do Estado para se manter.

Oportuna, uma vez mais, a ponderação de Grau (2010, p. 35) acerca do “mercado” e da sua relação com o Estado:

[...] O mercado exige, para satisfação do seu interesse, o afastamento ou a redução de qualquer entrave social, político ou moral ao processo de acumulação de capital. Reclama atuação estatal para garantir a fluência de suas relações, porém, ao mesmo tempo, exige que essa atuação seja mínima.

E as palavras de Comparato (1978, p. 464):

[...] O que caracteriza a política econômica do Estado contemporâneo, tanto

a Leste quanto a Oeste, não só nas sociedades industrializadas como nos países subdesenvolvidos, é o objetivo de *expansão*. Assegurar as condições de um aumento elevado e constante da renda nacional *per capita* aparece hoje em dia, acima das querelas ideológicas e políticas, como a tarefa primeira e indeclinável do Poder Público. Nestas condições, a iniciativa, ou melhor, a responsabilidade do Estado na vida econômica deixa de ser a exceção para transformar-se em princípio.

Nessa perspectiva, o instrumento controle de preços, se compreendido no planejamento estatal, com amparo na ideologia constitucionalmente adotada e em regras de Direito Econômico, alicerça-se nos fundamentos da ordem econômica e se torna uma possibilidade de intervenção estatal planejada na economia, voltada ao amparo do consumidor, como propósito imediato, e da democracia, da dignidade humana e do desenvolvimento, como propósitos mediatos.

Ademais, é importante salientar que o planejamento estatal, na ótica do texto constitucional, deve perseguir a efetivação do desenvolvimento (valoração qualitativa) e não do crescimento (valoração quantitativa), conforme ensina Souza (2017).

De acordo com Souza (2017, p. 399-400),

Obviamente havemos de tomar o ‘desenvolvimento’ em sua natureza de ‘fato social’, considerando a sua marca ‘histórica’ como inevitavelmente concretizadas pelo Direito, sem o que perderia qualquer sentido de realidade. Figura, portanto, como ‘conteúdo da norma jurídica’.

Para melhor situarmos o seu tratamento como tal, recorreremos à sua conceituação científica, quando as teorias a respeito o representam fundamentado no sentido dinâmico de modificação do *status quo*, na direção de configurações diferentes das atuais. A partir desse ponto, faz-se necessária a diferença entre o seu conceito e o de ‘crescimento’, podendo ambos incluir-se, sem qualquer confusão, na idéia de ‘progresso’. O dado referencial, diferenciador, pode ser tomado, portanto, como a idéia de ‘equilíbrio’, a ele prendendo-se a de ‘desequilíbrio’. No ‘crescimento’, tem-se o ‘equilíbrio’ das relações entre os componentes do todo, podendo haver o seu aumento quantitativo ou qualitativo, porém mantidas as proporções dessas relações. No ‘desenvolvimento’, rompe-se tal ‘equilíbrio’, dá-se o ‘desequilíbrio’, modificam-se as proporções no sentido positivo. Se tal se verificasse em sentido negativo, teríamos o retrocesso, a recessão, embora também como forma de ‘desequilíbrio’, pois igualmente rompido estaria o *status quo ante*.

Todas essas hipóteses, ao se materializarem, são variações do mesmo fato ‘desenvolvimento’, figuram como ‘conteúdo da norma jurídica’ e o seu tratamento por esse prisma vai tomá-las em face das medidas de natureza político-econômicas, visto como o ‘desenvolvimento’ é conceito que traz em si a ‘idéia de dinamismo’, geralmente a cargo dos governos, nas formas intervencionistas, ou por impulsos naturais do mercado, nas formas abstencionistas.

Como tal, figura como ‘conteúdo da norma de Direito Econômico’.

Para que essa compreensão “constitucional” repercuta na prática, passo às considerações acerca do que é o controle de preços, seu emprego na política de

preços agrícolas, com alguns exemplos de empregabilidade no Brasil e em outros Estados latino-americanos.

3.1 Controle de preços

O instrumento controle de preços, apesar de identificado, com empregabilidade tanto no Brasil como em outros Estados (muitos deles, latino-americanos, como apresento exemplos à frente), é pouco estudado. E esse registro deve ser feito, desde logo, porque, não só reforça a dificuldade da pesquisa, como o peso de ser ela uma contribuição, mas, também e, principalmente, porque a empregabilidade ocorre (muitas vezes, precipitada pelos governos e com grandes questionamentos midiáticos) sem precisão do que está sendo empregado e o porquê desse emprego.

Nos levantamentos realizados, a doutrina jurídica pouco se dedica ao controle de preços. Há menções em livros de Direito Econômico ou em artigos jurídicos, mas não há aprofundamento especial.

Registros foram por mim coletados em materiais que transcorreram, muitas vezes, o entendimento externado nas décadas de 1960, 1970, 1980 e 1990. Uma fonte fundamental, mais recente e mais detida, a respeito do instrumento aqui estudado, foi a de Aguillar (2019), Octaviani e Vidigal (2021).

E, no particular, oportuno destacar, desde logo, que Octaviani e Vidigal (2021) usam outra nomenclatura da usada por mim nesta pesquisa, segundo a posição de Souza (2017). Apesar de alicerçados nos ensinamentos de Souza (2017), utilizam preço administrado para se referir ao instrumento como gênero e não controle de preços:

A mera determinação de preços em 'livre mercado' já demanda uma estrutura jurídica capaz de garantir a segurança e eficácia das prestações contratuais, sendo, assim, objeto e expressão de relações de poder estruturalmente encetadas pelo Estado e seu ordenamento jurídico. Entretanto, os Estados capitalistas contemporâneos atuam também determinando global e/ou especificamente alguns preços, a partir de decisões políticas, por meio de um extenso rol de técnicas e instrumentos jurídicos, caracterizadores do Direito Econômico, enraizados na experiência jurídica brasileira e de outros Estados capitalistas contemporâneos. Essa disciplina jurídica dos preços administrados deve, no Brasil, estar conforme à Ordem Econômica Constitucional, que prevê como comando normativo para os sujeitos de direito e seus patrimônios a construção de um tecido econômico vertido à superação do subdesenvolvimento. A experiência jurídica brasileira desde a década de 1940 pode ser mapeada, dentre outros caminhos possíveis, pela análise da abrangência material e competência formal, que permitem revelar

as potencialidades e conflitos de uma política econômica na qual interagem ativamente os Poderes executivo, legislativo e judiciário. A reflexão sobre preços administrados possibilita um olhar sobre o fenômeno jurídico dos preços do ponto de vista holístico — muito mais complexo e completo do que a caricatura neoclássica sobre encontro de vontades entre oferta e demanda em um mercado livre de barreiras e, portanto, também inexistente na realidade, isto é, imaginário e não rara vez inútil. Este é um dos ensinamentos do grande Mestre do Direito Econômico Washington Peluso Albino de Souza, que mostrou que a técnica jurídica deve estar a serviço do projeto de emancipação do Brasil e dos brasileiros, rumo ao seu destino de ser a grande e encantadora expressão da criatividade e generosidade humanas, em um mundo carente de alternativas e caminhos. Ao nosso corajoso e primoroso Mestre, devemos o caminho, a senda, a seta: tudo (Octaviani; Vidigal, 2021, p. 2).

A respeito da nomenclatura, manifestam-se os mesmos estudiosos:

A disciplina jurídica dos preços administrados termina por ser exarada pelo ordenamento jurídico do Estado contemporâneo como um todo, rotineiramente, como observa Eros GRAU, para quem “[a] atuação do poder público sobre os preços não é (...) novidade deste século, produto inovador do intervencionismo econômico — ainda que se tenha manifestado de modo mais intenso a partir de então e, afinal, toda e qualquer espécie de ação intervencionista estatal acabe sempre por atingir, direta ou indiretamente, o comportamento dos preços.”¹⁶

Dada essa amplitude, não é de se admirar que “preço administrado” tenha se tornado uma categoria jurídica localizada em extensa topografia conceitual, como relembra Washington Peluso Albino de SOUZA: “*Preço Imposto, Controlado, Tabelado, Orientado, Vigiado, Regulado*. O enunciado acima refere-se a algumas das muitas modalidades de preços, quando se verifica o seu ‘condicionamento’, geralmente em uma política econômica pública, ou mesmo àquela praticamente pelo Poder Econômico Privado.”¹⁷ Luís Cabral de MONCADA, no mesmo sentido, cataloga a topografia jurídica como composta de (i) preços *máximos*, (ii) preços *declarados*, (iii) preços *controlados*, (iv) regime de *margens de comercialização fixas*, (v) preços *políticos*, (vi) preços *vigiados*, (vii) preços *convencionados*, (viii) preços *livres*, ou (ix) preços *contratados*.¹⁸

Essa catalogação tem por premissa a distinção entre (i) os preços formados em livre interação no mercado (ii) e os preços politicamente decididos. Com diversos matizes, tal distinção aparecerá nas tentativas doutrinárias para auxiliar a decidibilidade concreta dos conflitos ou o desenho adequado dos comandos jurídicos (Octaviani; Vidigal, 2021, 9).

Em uma primeira definição para direcionamento da explicação que proponho a seguir, o controle de preços pode ser, então, compreendido como um conjunto de normas regulatórias de preços, que são definidas pelo Estado para direcionar práticas de mercado em relação a determinado produto ou serviço.

Desponta-se, pois, como um instrumento de intervenção indireta do Estado no domínio econômico. Quanto a isso, não há divergência ou questionamento na doutrina, tampouco na jurisprudência.

Corroboram essa afirmação os entendimentos doutrinários já destacados em

outros momentos desta pesquisa.

Da mesma forma, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950-SP, também tratada por mim.

Mais atual, cito, a título exemplificativo, a decisão do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, que, em sede de medida cautelar, reunidas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.956-DF, 5.959-DF, 5.964-DF, indeferiu a liminar pretendida pelas requerentes (Brasil, 2018). Manteve-se, dessa forma, a “tabela de fretes dos caminhoneiros” prevista pela Medida Provisória nº 832, de 2018, convertida na Lei nº 13.703, de 2018, com regulamentação pela Resolução nº 5.820, de 30 de maio de 2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), posteriormente revogada pela Resolução nº 5.858, de 12 de novembro de 2019, restabelecendo os efeitos da Resolução nº 5.849, de 16 de julho de 2019.

A questão foi enfrentada no artigo “STF e controle de preços: o ‘tabelamento de fretes rodoviários’”, em coautoria, pelos professores Giovani Clark e Davi Lelis, e por mim (Clark; Lelis; Carvalho, 2023, p. 26), concluindo-se:

O Estado brasileiro, por parte da União, assim reconheceu e, com o controle de preços por preço mínimo, disciplinou a cobrança do frete rodoviário no Brasil na Medida Provisória nº 832, de 2018, convertida na Lei nº 13.703, de 2018 — e regulamentada inicialmente pela Resolução nº 5.820, de 2018, e, com a revogação desta, pela Resolução nº 5.858, de 2019, restabelecendo os efeitos da Resolução nº 5.849, de 2019.

Do outro lado, a ATR Brasil, a CNI e a CNA questionam, perante o STF, nas ADIs nos 5956/DF, 5959/DF, 5964/DF, a constitucionalidade da “tabela de fretes” tal como disciplinada. Mas não conseguiram êxito quanto à liminar, e o controle de preços continua em vigor até o momento.

É inegável que o controle de preços se mostra como instrumento constitucionalmente admitido, sendo enquadrado na intervenção indireta do Estado brasileiro no domínio econômico, chamada ainda de Direito Regulamentar Econômico. Ademais, historicamente, no Brasil, sempre tivemos o controle de preços em suas diversas espécies, inclusive, atualmente, temos os preços mínimos de alguns produtos agrícolas, os administrados de serviços públicos, como de transporte coletivo, luz e água, bem como o preço máximo de certos medicamentos. Obviamente, o preço mínimo não elimina os ganhos dos agentes econômicos, pelo contrário, garante os custos e um plus mínimo de ganho.

Nessa perspectiva, a intervenção estatal, por intermédio da adoção do preço mínimo dos fretes, é perfeitamente compatível com a ordem jurídica constitucional, pois a adoção do controle de preços possui base constitucional, sobretudo nos arts. 22, IX e XI, 24, I, 170 e 174, todos da CR. Todavia, confirmando a hipótese proposta, a dita política econômica conjuntural e imediatista apenas comprovou a falta de um planejamento estatal setorial ou/e global para o setor, deixando assim o mercado interno nacional, os consumidores e as cadeias produtivas e comerciais frágeis e sujeitos a novos conflitos devido a um dilema estrutural não resolvido.

Feito o registro, parece-me importante, porém, entender, de modo mais

profundo, o que a afirmação atrai quanto à própria compreensão do instrumento como sendo um instrumento de intervenção estatal indireta do Estado no domínio econômico.

No ponto, como abordado ao longo do segundo subtópico do capítulo anterior, a intervenção estatal indireta sinaliza a presença do “Estado regulamentador e regulador”. O Estado fixa normas jurídicas de política econômica para impor, planejar, proibir ou incentivar condutas.

O controle de preços praticado pelo Estado é exemplo dessa forma intervencionista e, como tal, para se alinhar ao modelo social e democrático de direito adotado pelo Estado brasileiro e à Constituição Econômica, deve ser empregado segundo as balizas constitucionais.

Tal alinhamento é possível graças ao parâmetro hermenêutico da “ideologia constitucionalmente adotada”, na lição de Souza (2017), ao planejamento estatal e às regras de Direito Econômico, como a do equilíbrio e a da indexação.

Uma das mais originais contribuições do Mestre Washington Albino girava em torno da proposta de uma categoria hermenêutica capaz de fundamentar o processo de interpretação das normas de Direito Econômico, independentemente de valores e visões de mundo de cunho particular: trata-se da “ideologia constitucionalmente adotada”, isto é, um parâmetro hermenêutico segundo o qual o intérprete, ao analisar a juridicização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativos axiológicos positivados na Constituição Econômica. Inegavelmente deve-se admitir que a defesa de um parâmetro hermenêutico plural constitui um elemento estratégico contra as argumentações anarco-liberais que insistiam em promover uma interpretação ‘mercadologicamente adequada’ da Constituição Econômica (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 269).

No parâmetro hermenêutico proposto por Souza (2017), a Constituição da República de 1988 deve ser considerada em sua unicidade, de forma lógico-sistemática, levando-se em consideração a pluralidade característica do Estado social e democrático de direito brasileiro. Não é possível uma interpretação e, portanto, uma aplicação em descompasso com a ideologia posta ao próprio Estado.

“A ideologia constitucionalmente adotada é a síntese, produto da leitura sistêmica de todo o texto constitucional. É valor constitucional maior que, obviamente, se baseia em valores históricos mutáveis na sociedade.” (Magalhães, 2002, t. I, p. 304).

A intervenção estatal indireta, por meio do instrumento controle de preços aqui estudado, não pode ser contrária a tal parâmetro; exige, para o alinhamento concreto

dos ditames constitucionais, a inserção daquele instrumento no planejamento estatal.

O planejamento, embora do Estado, concretiza-se pelo governo, em estreita relação com o Poder Legislativo. A definição planejada de políticas econômicas, a exemplo da política de preços, indica a atuação, os propósitos e o instrumento ou instrumentos necessários.

Para que o planejamento encontre sintonia com os ditames constitucionais, torna-se imprescindível a relação Poder Executivo-Poder Legislativo alinhada àqueles ditames constitucionais, em prol dos interesses maiores resguardos no texto e não interesses isolados de “mercado”.

[...] O planejamento econômico governamental compreende a estrutura política, nas relações e processos políticos por meio dos quais ela se concretiza. [...] O planejamento econômico governamental envolve as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no âmbito do Estado. Em geral, implica no crescimento, relativo, ou mesmo na hegemonia absoluta do Poder Executivo, atingindo pela base as instituições específicas da ‘democracia representativa’. Além disso, o processo de planejamento compreende a criação de estruturas político-administrativas especiais que podem ser levadas a desempenhar funções excepcionais, no âmbito das relações e funções dos Poderes Executivo e Legislativo. E, por fim, o processo de planejamento implica na formação de grupos sociais novos, como os tecnocratas, por exemplo, que podem assumir posições especiais, favorecendo mais ou menos diretamente os interesses econômicos e políticos de certas classes sociais, consideradas em nível nacional ou internacional (Ianni, 1996, p. 310-311).

O “planejar” do Estado encontra amparo constitucional e é uma ação estatal, ainda que concretizada, como dito, pelo exercício das funções estatais de administrar e legislar.

No controle de preços, em particular, o planejamento torna-se imprescindível, porque a falta deste, do ponto de vista conjuntural, compromete a efetiva compreensão do instrumento e obsta seu uso como estabilizador permanente, em conformidade com a característica própria da política agrícola brasileira e da atuação histórica do Estado na agricultura do país.

Na verdade, o emprego do controle de preços deve ser sempre planejado para que encontre o respaldo constitucional intervencionista que se pretende resgatar nesta pesquisa, pois é da essência do instrumento direcionar a oferta e a procura. Com relação aos produtos agrícolas, o controle de preços, se inserido no planejamento do Estado, permite que, além do produtor (em maior medida, ao longa da história, o grande produtor), o pluralismo na produção (outras formas de produção,

como a advinda da agricultura familiar, indigenista e quilombola) e o consumidor (notadamente, do mercado interno) sejam considerados, a partir de traçados e metas que correlacionem outras políticas públicas a curto, médio e longo prazos, como o acompanhamento e a orientação dos produtores, incentivos, a destinação de insumos, o estoque público em casos de aumento da oferta.

Mais ainda, do ponto de vista emergencial, o controle de preços, segundo o planejamento estatal, permite uma análise de riscos que considere os efeitos da política de preços agrícola, as oscilações climáticas, bem como de produção e de estoque, calibrando a oferta e a procura, tanto no aspecto global, mas setorial, por culturas, por regiões e, até, por mercado (interno e externo).

Se considerados os sistemas econômicos do século XXI e a revolução tecnológica e as transformações sociais deles advindas, o controle de preços na política agrícola apresenta-se ainda mais necessário para a estabilização permanente de que falei, porque há um dado sensível a ser considerado na oferta e na procura: a segurança alimentar, com destinação de produtos agrícolas suficientes para manutenção do mercado consumidor interno.

Aliás, a presença do Estado, diferente do que possa aparentar em bases doutrinárias outras, como a da Análise Econômica do Direito, está intrinsecamente ligada à própria manutenção do capitalismo e das trocas globalizadas dos produtos agrícolas. Até para a manutenção daquelas linhas de entendimento, a meu ver, contrárias aos ditames da Constituição brasileira ainda vigente, o controle de preços exige emprego planejado pelo Estado.

As regras de Direito Econômico devem ser, pois, aplicadas, no planejamento estatal. No caso da política de preços que interessa nesta pesquisa, são aplicadas, porque há um ponto de partida de compreensão do preço como fato econômico (Souza, 1949), com todos os interesses e implicações daí advindos.

De acordo com a “regra de equilíbrio” (Souza, 2017, p. 122-123), o instituto deve voltar-se ao “ponto de equilíbrio” ou à “zona de equilíbrio” entre interesses individuais dos produtores, industriais e transportadores do setor agrícola e os interesses sociais da população de segurança alimentar e dignidade humana, sob a ótica dos fundamentos da ideologia então adotada pela Constituição, posto que são antagônicos em uma visão simplista.

No tocante à “regra da indexação” (Souza, 2017, p. 127-128), os impactos sobre os interesses privados devem ser considerados no controle de preços, diante

da variação do poder aquisitivo da moeda, se superior ou não numa economia tida por estável, ou seja, no caso de inflação, os preços devem ser reajustados do valor nominal ao real, a fim de existir prejuízos a alguns (desestimulando a produção por exemplo) e ganho para outros (exportadores agrícolas, por exemplo).

Quando a política econômica posta em prática pelas autoridades superiores faz variar o poder aquisitivo da moeda em índices que ultrapassam os admitidos numa economia estabilizada, cabe a essas autoridades assegurar também as medidas defensivas dos interesses privados capazes de serem diretamente atingidos pelos seus efeitos (Souza, 2017, p. 128).

A inserção no planejamento estatal, global ou setorial, mostra-se imprescindível para que as balizas constitucionais e as referidas regras de Direito Econômico sejam consideradas. Assim, o controle de preços retratará importante instrumento da intervenção indireta do Estado (Direito Regulamentar Econômico) e não um instrumento aleatório de que lança mão determinado governante para responder o “mercado” ou tentar acudir interesses localizados, como instrumento de amparo a privilégios.

Nessa perspectiva – e ao contrário do que soa ocorrer nas facetas neoliberais –, apresento uma definição final de controle de preços: o controle de preços é um instrumento de intervenção estatal indireta, retratado por meio de ações governamentais regulatórias dos preços, que deve ser inserido no planejamento estatal, setorial e/ou global.

Não se trata de mera “[...] técnica fundamental da retórica e prática dos governantes”, como já sinalizado por Ianni (2019, p. 28), em referência aos tempos de ditadura.

Para que a definição reacenda o instrumento e viabilize sua adequada empregabilidade, a observância da “ideologia constitucionalmente adotada” e das regras de Direito Econômico (em particular, as do equilíbrio e da indexação) – posições defendidas por Souza (2017) –, são fundamentais, como dito.

Do ponto de vista histórico, o emprego do controle de preços é percebido desde o período da Regulação Patrimonialista no Brasil Colônia (1500-1831), passando pelo Brasil Império e pelo período da Regulação Desconcentrada (1831-1930) (Aguillar, 2019).

Com efeito, partindo de um olhar sobre o Direito Econômico brasileiro, Aguillar (2019) aponta as nuances que o controle de preços acabou assumindo de acordo com

o momento: Período da Regulação Patrimonialista (1500-1831), oscilante do Brasil Colônia até o Primeiro Império; Período da Regulação Desconcentrada (1831-1930), do início do Segundo Império até os anos iniciais da década de 1930; Período da Regulação Concentrada (1930-1990), da década de 1930 até o final da década de 1980; Período Contemporâneo (1990 – até a atualidade).

Desde a década de 1930, o controle de preços está presente em todas as facetas do neoliberalismo (regulamentação, regulação, regulação neodesenvolvimentista e de austeridade) (Clark; Corrêa; Nascimento, 2018).

Embora identificado no modelo produtivo capitalista, o instrumento sofre deturpações que afetam sua compreensão (muitos o consideram excepcional ou se apegam a empregos por distorções governamentais) e, em consequência, sua empregabilidade dentro das especificidades de cada uma das suas espécies, de modo particular, a espécie preço mínimo, de uso recorrente, mas desconsiderada como tal.

Outro aspecto, como também adiantado na introdução, é o reducionismo do seu alcance ou propósito, como instrumento de política de preços agrícolas direcionado ao produtor rural. Primeiro, porque não é qualquer produtor rural o destinatário dessa política, mas, sim, o grande produtor rural, que, na sua produção, possa impactar de modo mais expressivo o “mercado”, principalmente o externo. E segundo, porque, enquanto política estatal, a política de preços agrícolas deve estar alicerçada no planejamento global ou setorial e, dessa forma, metas, propostas, propósitos, destinação de recursos para alcance dos objetivos constitucionais do próprio Estado.

A Constituição da República de 1988 é importante marco na fixação da legislação estatal de planejamento, seja da União, seja dos Estados e Municípios.

Com relação ao controle de preços, as bases vigentes encontram-se nos artigos 24, incisos I e V (competência para legislar sobre Direito Econômico), 170 e 174, todos da Constituição da República de 1988.

O gênero controle de preços apresenta especificidades que, por sua vez, evidenciam as espécies do instituto, todas elas admitidas no texto constitucional brasileiro vigente: preço mínimo; preço máximo; preço tabelado; preço congelado; preço administrado (Aguillar, 2019) (Octaviani; Vidigal, 2021).

Passo a cada uma delas:

- a) Preço mínimo - é retratado na fixação de valor monetário mínimo, como um piso limitador. O preço será fixado de acordo com os custos, possibilitando uma

margem de ganho aos agentes econômicos; evita, em grande medida, a não sucção de riqueza de segmentos vulneráveis e, ainda, garante a soberania econômica nacional, a continuidade da empresa de pequeno porte na livre concorrência, a redução da desigualdade social; contribui para a promoção do desenvolvimento e da segurança alimentar nacional.

O verbete “preço mínimo” consta no “Novo Dicionário de Direito Econômico”:

Preço mínimo – piso abaixo do qual não se consideram recompostos os custos de produção de determinados bens (Comparato, Fábio Konder. Regime constitucional do controle de preços no mercado. *Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 24, nº 97, p. 19-20, jan/mar 1991). As normas para fixação de preços mínimos para produtos agrícolas foram estabelecidas pelo Decreto-lei 79, de 1966 (Souza, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 442). [R.A.L.C.]. (Fundação Brasileira de Direito Econômico, 2010, p. 387).

Com efeito, o Ministério de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em cumprimento ao disposto no Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966 (institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários), publica, anualmente, em favor dos produtores, as portarias com os preços mínimos de diversos produtos agropecuários.

Também exemplifica o emprego dessa espécie o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de acordo com o Decreto-Lei nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006. Neste, destaca-se o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), com o objetivo de assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelos PRONAF, com amortização ou liquidação de operações de crédito junto aos agentes financeiros.

Outro exemplo é a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas foi prevista pela Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018, convertida na Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018 (regulamentação inicial pela Resolução nº 5.820, de 30 de maio de 2018, da ANTT, sendo revogada pela Resolução nº 5.858, de 2019, que restabeleceu os efeitos da Resolução nº 5.849, de 16 de julho de 2019), objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.956-DF, 5.959-DF, 5.964-DF, como antes mencionei.

A publicação da tabela com a fixação dos preços mínimos, considerando-se o quilômetro rodado na realização do frete, por eixo carregado e segundo as normas do artigo 3º da Medida Provisória nº 832, de 2018, e, depois da conversão, da Lei nº 13.703, de 2018, será feita pela ANTT.

Nota-se que a intervenção indireta se deu por fixação de preços mínimos, a partir dos custos reais dos caminhoneiros e das empresas do setor (e considerando uma margem de ganho), por intermédio da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas (Clark; Lelis; Carvalho, 2023);

- b) Preço máximo - é identificado na fixação de um patamar de valor monetário máximo, como um teto limitador.

Exemplifica a atuação anual da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), criada pela Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e regulada pelo Decreto nº 4.766, de 26 de junho de 2003. Tal Câmara tem competência para, anualmente, regular o preço de medicamentos, incluindo porcentagens e prazos de reajuste. Dessa forma, estabelece o preço máximo a ser cobrado do consumidor.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 28487-DF (Brasil, 2013), sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, reconheceu a constitucionalidade da intervenção estatal no preço máximo de venda de medicamentos, mas o fundamento foi a norma do artigo 173, § 4º, da Constituição da República de 1988;

- c) Preço tabelado - é retratado na fixação temporária de um mínimo legal de preço de bens e serviços. Segundo o “Novo Dicionário de Direito Econômico”,

É aquele estabelecido coativamente, mediante fixação por tabela (Souza, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 514; Caggiano, Mônica Herman Salem. Controle do mercado por via de tabelamento. *Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 25, nº 100, p. 43, out/dez 1991). [R.A.L.C.]. (Fundação Brasileira de Direito Econômico, 2010, p. 388).

O artigo 220 do Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, que regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados, estabelece, por exemplo, o tabelamento do preço do cigarro que contenha tabaco.

Os preços de venda a varejo devem ser assegurados pelos fabricantes e divulgados ao consumidor por meio de uma tabela que informe os preços e que será entregue ao varejista para disponibilização aos consumidores no ato da compra.

O Decreto nº 10.668, de 8 de abril de 2021, por sua vez, incluiu o artigo 220-A ao Decreto nº 7.212, de 2010, exteriorizando regra de definição de preços mínimos de venda no varejo, para classificação específica de cigarros “(código 2402.20.00 da TIPI)”, conforme tabela alterada pelo Decreto nº 12.127, de 31 de julho de 2024;

- d) Preço congelado - é retratado na fixação temporária de um máximo legal de preço de bens e serviços; corresponde ao momento no mercado de consumo e não há possibilidade de correção.

Nas décadas de 1980 e 1990, como forma de contenção da inflação, vislumbrou-se o emprego do preço congelado nos “planos” Cruzado I (1986) e II (1986), Bresser (1987), Verão (1989) e Collor (1990) (Clark; Corrêa; Nascimento, 2018, p. 307).

Ao apreciar o congelamento de preços, uma das espécies do controle de preço (gênero) em parecer, Ferraz Júnior (1989) questionou a constitucionalidade do plano Verão, momento em que destacou a natureza excepcional dessa espécie:

[...] O congelamento deve ser entendido como medida de intervenção de caráter excepcionalíssimo que visa adequar o sistema da ordem econômica (cujos fundamentos estão na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano) aos princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor, quando ocorram desvios graves de funcionamento, como é o caso de uma hiperinflação. Trata-se, assim, de medida de direito econômico cuja base constitucional está no art. 170, IV e V. Tem caráter compulsório, devendo ser transitória, propiciar uma transparência do mercado para o próprio mercado, estimular ajustes entre os seus próprios agentes, cuja participação não pode excluir, sendo acompanhada de instrumentos de fiscalização nos termos em que a Constituição entende esta função.

Ora, assim compreendido, o congelamento de que trata a Lei 7.730 e outras normas que se seguiram a ela, tem aspectos de duvidosa constitucionalidade que devem ser realçados. A começar do art. 8.º que congela os preços “por prazo indeterminado”. Esta indeterminação e sua correspondente delimitação sendo atribuída ao Ministério da Fazenda (art. 12) geram, de um lado, uma insuportável incerteza e segurança no comportamento dos agentes econômicos, de outro, criam uma discricionariedade sem parâmetros, posto que cabe ao Ministro o juízo total de oportunidade. Se é verdade, como assinala Arnoldo Wald (“O Direito do Desenvolvimento”, in RT 383/11) que as normas de direito econômico exigem reações imediatas, que não se coadunam com as longas tramitações legislativas e representam, em certo sentido, o triunfo do poder discricionário da administração, não menos

verdade é que esta discricionariedade tem de estar balizada pela lei sob pena de se caracterizar uma indevida delegação de poderes e consequente instauração de arbítrio administrativo.

Em segundo lugar, assinala-se que, como vimos, se o art. 12 da Lei 7.730 previa ao menos que representantes das classes empresariais e trabalhadoras devessem ser ouvidos para efeito de suspensão ou revisão do congelamento, o art. 1.º da MP 51, de 27.4.89, conferiu exclusivamente ao Ministro a competência para rever, em caráter especial, o congelamento. Com isso se alijou de vez (salvo talvez para a suspensão) a participação dos agentes econômicos. Ademais, se o objetivo de um congelamento é conferir transparência ao mercado, a ausência total de critérios legais, salvo as proibições de incorporação nos preços de aumentos salariais em determinada porcentagem, acaba por torná-lo de novo obscuro, posto que substitui as obscuridades geradas pela hiperinflação indexada por um arbítrio administrativo que passa a ditar o quem, o como, o porquê e o quanto das revisões (arts. 3.º e 4º da MP 48, de 19.4.89).

[...]

Em conclusão, a análise da constitucionalidade do chamado "Plano Verão" leva-nos a considerar que o congelamento de preços, como instrumento de política econômica e meio excepcional de defesa do consumidor e da livre concorrência, vem produzindo medidas normativas de manifesta inconstitucionalidade, como são as que exemplificadamente foram apresentadas. Isto posto, podemos agora passar a responder sucintamente os quesitos formulados na consulta.

Com efeito, sem adentrar a discussão mais profunda, porque a referida espécie não é foco desta pesquisa, ou seja, o preço congelado. Todavia, o gênero controle de preços geralmente é visto como política econômica conjuntura, transitória e, portanto, excepcional, porém a realidade socioeconômica e jurídica nacional e de algumas nações da América Latina desmentem tal fato;

- e) Preço administrado - para Octaviani e Vidigal (2021), como dito, é nome que identifica o instrumento como gênero, nomenclatura não adotada nesta pesquisa. Aqui, como espécie, é o preço definido de acordo com os comandos do direito concorrencial (Aguillar, 2019); não é sujeito às condições de oferta e demanda, porque sua definição decorre de contrato ou da Administração Pública.

O preço administrado é assim descrito no "Novo Dicionário de Direito Econômico":

Preço administrado – é aquele decorrente de posição de supremacia da empresa no mercado, que possibilita a obtenção de uma margem de lucro não distribuída aos acionistas e que, por outro lado, gera a maior parte do ativo patrimonial da companhia (Comparato, Fábio Konder. *Aspectos jurídicos da macroempresa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 22). [R.A.L.C.]. (Fundação Brasileira de Direito Econômico, 2010, p. 386).

Na energia elétrica e na telefonia, por exemplo, vislumbra-se essa espécie de

controle de preços, porque são serviços com preços regulados por meio de contratos de concessão de prestação de serviço público.

É utilizado, ainda, para definir o preço dos combustíveis. A Petrobras, nesse sentido, ao administrar o preço, deve levar em consideração os preços do produtor ou importador da gasolina, a carga tributária, o custo do etanol e as margens de distribuição e revenda (Petrobras, 2021).

O reajuste do preço administrado por meio do índice de inflação, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, em especial quando não se trata de previsão contratual ou legal, é outro exemplo da espécie em análise.

A par das colocações acerca do controle de preços, sua definição, suas espécies, constato que, se precedido do planejamento estatal, o controle de preços é um instrumento de intervenção estatal indireta que limita o poder econômico privado, garante o funcionamento do mercado interno e contribui para o desenvolvimento, a segurança alimentar e a dignidade humana.

Como instrumento de intervenção indireta inserido no planejamento estatal, obviamente, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada” e as regras de Direito Econômico do equilíbrio e da indexação (por exemplo), seu emprego perpassa por questões de governabilidade, constitucionalidade e de justiça social. Dessa forma, a adoção, prevalência ou a alternância do emprego do instrumento, gênero e espécies, pode, sim, sofrer flutuações, não estatais, mas governamentais.

Nos Estados latino-americanos, a exemplo do brasileiro e de outros levantados em minha pesquisa, a alternância dos governantes e as escolhas nos planos de governo, revela, além da distorção entre Estado e governo, entre poder estatal e governabilidade, um constante afastamento ou achatamento da noção de planejamento estatal.

Em contrapartida, instrumentos adotados na política de preços agrícolas são enfraquecidos no seu emprego, muitos, aliás, não se aliam a políticas públicas de maior dimensão, como a reforma agrária e a agricultura familiar.

Alguns exemplos do emprego do instituto na política de preços agrícolas serão, na sequência, abordados, como forma de verificar se, de fato, a empregabilidade do controle de preços é constante, permanente, dependendo da espécie adotada, permitindo a confirmação da hipótese lançada para o problema desta pesquisa.

3.2 Controle de preços mínimos na política de preços agrícolas: alguns exemplos

O Estado, como visto, intervém “no” e “sobre” domínio econômico.

Um dos setores que se identifica a intervenção estatal, por questões históricas, é o agrícola.

Há um reconhecimento de que algum “suporte” deve ser dado pelo Estado para apoiar o setor agrícola e evitar o comprometimento do “[...] bom funcionamento de todo o sistema econômico”. (Carvalho; Silva, 1993, p. 57).

Durante a década de 70, em especial, surgiram inúmeros estudos buscando avaliar os beneficiários desse tipo de política, tendo como fundamento teórico para isso os conceitos de excedente do consumidor e do produtor. Esses estudos identificaram diversas condicionantes, o que impede definições *a priori* sobre quem ganha ou perde. Há, no entanto, um certo consenso de que os benefícios da estabilização são suficientemente grandes para permitir compensações entre os agentes envolvidos, de forma a aumentar o bem-estar coletivo (Massell, 1969; Huerth & Smith, 1972; Samuelson, 1972; Just et alii, 1977, entre outros) (Carvalho; Silva, 1993, p. 57-58).

Muito antes da colonização, nas terras latino-americanas, eram usadas pelos povos tradicionais as culturas de subsistência, como as de milho e trigo.

“A OCUPAÇÃO ECONÔMICA DAS TERRAS AMERICANAS constitui um episódio da expansão comercial da Europa”, como reforça Furtado (1977, p. 5).

Com a independência tempos depois, os Estados na América Latina tornam-se economias periféricas. A agricultura toma relevo interno, mas, sobretudo, nas exportações.

O colonialismo deixou marcas e a razão encontra correlação com a forma de “[...] evolução do capitalismo e a incapacidade dos países latino-americanos de impedir sua incorporação dependente ao espaço econômico, cultural e político das sucessivas nações capitalistas hegemônicas. [...]” (Fernandes, 1972, p. 11).

No Brasil, costurou-se uma nação independente, mas centrada no poder dos grandes proprietários de terras, latifundiários, que enfraqueciam o exercício do poder público, além de desestimularem o fortalecimento institucional e, em consequência, a luta por direitos, como ressaltam Schwarcz e Starling (2018).

Nos anos 70, a produção brasileira de alguns alimentos sofreu uma forte deterioração. [...] Entre as principais razões para esse acontecimento, que

pode ter sérias implicações sociais, as principais foram: a) uma maior abertura ao exterior, inclusive com a introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais em 1968; b) o início, ao final dos anos 60, de um período favorável de preços internacionais de produtos agrícolas, e c) importantes inovações tecnológicas, originárias das instituições de pesquisa agrônômica, e aplicáveis a certas culturas, melhor exemplificadas pelo caso da soja, a partir da segunda metade dos anos 60. (Melo, 1983, p. 15).

Caminhando mais, a partir da década de 1990, constatei que o desenvolvimento rural perpassou por concepções novas, as quais deveriam estar coerentes com a ordem constitucional do Brasil pós-Constituição da República de 1988, repercutindo em políticas públicas direcionadas a temas, a exemplo da reforma agrária e da agricultura familiar.

O Estado brasileiro, além disso, em sua Constituição vigente desde 1988, encontra atuação destacada para impulsionar o desenvolvimento, em particular, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar nacional, no combate à pobreza, inclusive.

Com efeito, os objetivos fundamentais, então dispostos no artigo 3º daquele texto constitucional, externam compromisso constitucional, que integra a estrutura basilar do Estado, inclusive, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, pautada na garantia do desenvolvimento nacional (entenda-se, de modo específico, o desenvolvimento nacional rural), na erradicação da pobreza e da marginalização, na redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos e qualquer forma de discriminação (origem, raça, sexo, cor, idade entre outros).

É competência da União os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, como preceituado na norma do artigo 21, inciso IV.

Também aos entes, em competência comum, retrata o texto constitucional de 1988, no artigo 23, incisos VIII e X, a competência com o fomento da produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar e o combate à pobreza.

Com relação às normas de direito econômico, a competência é concorrente entre os entes da Federação, como se extrai da norma do artigo 24, inciso I, do mesmo texto.

A adoção do instituto do controle de preços, além de constante ao longo dos tempos, mostra-se como instrumento admitido no Estado brasileiro, em sua Constituição vigente, sem qualquer ressalva de emprego para uso excepcional ou

esporádico.

A política de preços – considerado o significativo impacto da comercialização e da exportação de produtos agrícolas na economia –, nessa ordem pós-Constituição da República de 1988, exigia (e exige) novo foco para a intervenção estatal no setor.

Do mesmo modo, outros Estados na América Latina definem a política de preços agrícolas, do ponto de vista regulatório, com incentivos e subsídios, priorizando, em boa parte, a atenção ao produtor e ao impacto da produção para a exportação.

Alguns exemplos deixam em evidência o emprego do instrumento aqui pesquisado.

O controle de preços, como instrumento intervenção indireta do Estado, há muito já praticado em terras brasileiras, antes da Constituição da República de 1988, pode ser visualizado (embora distorcido, como será abordado) na sua espécie preço mínimo para a definição da política de preços do café e outros insumos.

O cenário não é diferente em Estados latino-americanos, como a Argentina, a Bolívia, o Chile e o Uruguai. O controle de preços é instrumento constante na regulação dos preços de diversos produtos agrícolas.

Estudos do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (Fletschner; Ras, 1977) já sinalizavam as políticas de preços agropecuários como uma das principais condicionantes do desenvolvimento setorial e da economia.

Entre os instrumentos capazes de induzir as ações propostas estão as políticas, de forma direta ou indiretamente, sobre os preços de produtos ou de recursos da produção.

Uma classificação para essa política de preços perpassava pela definição do controle de preços fixos, como visualizada na Argentina, em que é determinado um preço a um produto ou são fixados preços ao consumidor mediante a adição dos custos, por exemplo.

No particular, o referido estudo (Fletschner; Ras, 1977), embora produzido nos idos da década de 1970, destacava uma categorização das políticas de preços em preços fixos; preços mínimos e de “sustentação” (tradução própria¹¹); preços ou franjas mínimas e máximas; preços múltiplos ou diferenciais.

Em síntese, os preços fixos estariam direcionados como ação governamental

¹¹ Sostén.

para que um produto tenha um preço certo ou ocorre uma fixação do preço ao consumidor mediante adição dos custos, como enfatizam Fletschner e Ras (1977).

O governo, dessa forma, pode adquirir ou pode empregar um sistema de cotas na oferta de determinado produto, fixando um preço para um volume e o excedente com outro preço mais baixo ou com livre oferta. É, ainda, nessa espécie de política de preços, identificado o apoio complementar por parte do governo, ao pagar o preço fixo mais alto a produtores que não conseguem alcançar um determinado nível ou a algumas regiões de produções que não apresentam autossuficiência, sendo possível, no particular, incentivos por meio de subsídios concedidos e administrados de forma conjunta com o preço fixo.

Por sua vez, os preços mínimos de “sustentação” retratam uma variante do preço fixo. Nota-se, no caso, uma subespécie na política de preços agrícolas e não propriamente uma espécie com características próprias, portanto. Nessa subespécie (ou espécie), verifica-se propósito em sintonia com o percebido do controle de preços mínimos, qual seja, assegurar práticas da oferta e da procura de determinado produto contra uma queda significativa e expressiva dos preços.

Fletschner e Ras (1977), a respeito, destacam que o emprego dos preços mínimos e de “sustentação” é maior para o interesse dos produtores a curto prazo; a longo prazo, haveria um favorecimento da oferta ao consumidor.

No tocante aos preços mínimos e máximas (ou franjas mínimas e máximas), há uma variação de preços de determinado produto, de modo a favorecer não só o produtor, mas, também, e ao mesmo tempo, o consumidor.

Já os preços múltiplos ou diferenciais apresentam-se na diferenciação da base de uso final ou da base de alcance geográfico, seja interno, seja externo, de determinado produto.

Feito esse registro sobre as espécies, é possível concluir que a generalização de abordagem obsta a percepção do instrumento em si e compromete sua compreensão e sua empregabilidade.

Adiante, apresento exemplos da adoção do instrumento do controle de preços agrícolas, como o preço mínimo do café brasileiro e de outros insumos, ou variações, como ocorrem com o trigo argentino, com outros cereais e produtos essenciais, nos casos boliviano, chileno e uruguaio.

3.2.1 Controle de preços agrícolas no Brasil

“A história econômica do Brasil neste século foi marcada pela intervenção do governo nos mercados agrícolas” (Carvalho; Silva, 1993, p. 58), sendo possível identificar, no ano de 1918, a criação do comissariado de alimentação pública, a fim de atuar e regular no mercado de bens considerados de primeira necessidade no Brasil.

Como descrevem Farias *et al.* (2015, p. 165),

As políticas de preços agrícolas conectadas à formação de estoques físicos tiveram longa tradição no Brasil no século passado. Não se deduza daí que tais políticas tiveram organicamente propósitos de segurança alimentar, em seus aspectos de provisão de autossuficiência, pelo lado de oferta, ou acesso universal aos consumidores de uma cesta básica de produtos alimentares oriundos do setor agrícola, pelo lado da demanda.

Persiste, na atualidade, a definição anual de preços agrícolas brasileiros, com emprego do controle de preços, da espécie preços mínimos, para insumos agrícolas tidos como de “grande” relevo na economia brasileira, assim apontando as exportações, a exemplo do café, trigo, soja, milho e uva, aqui selecionados para a pesquisa.

O controle de preços mínimos desses produtos é realizado pelo Governo Federal, antes do início da próxima safra, mediante a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), prevista, no plano jurídico-normativo vigente, pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (“Dispõe sobre a política agrícola”)¹². O propósito dos preços mínimos é

[...] Nortear o produtor quanto à decisão do plantio, além de sinalizar o comprometimento do governo federal em adquirir produtos agrícolas cujos preços estejam abaixo desse patamar no momento da colheita. Essa operação de compra recebe o nome de Aquisição do Governo Federal (AGF), e o instrumento garante a aquisição do produto pelo preço mínimo e o mantém como estoque regulador até o seu retorno ao mercado, em períodos de quebra de safra e choques de consumo. Entre 1966 e o fim da década de 1980, a CFP usava basicamente a AGF e o Empréstimo do Governo Federal (EGF) (Bacha, 2012; Almeida, 2014). De acordo com Rezende (1983), o EGF é uma política de estímulo à estocagem privada de produtos agrícolas, via concessão de crédito, e o governo intervém no mercado com o objetivo de garantir um patamar mínimo de preço ao produtor e de controlar a alta do

¹² O surgimento da PGPM remonta aos idos da década de 1940, com projeção e sistematização no ano de 1966, como ressaltam Schwantes e Bacha (2019): “Para reduzir a instabilidade dos preços agrícolas, assegurar uma renda mínima aos produtores e, principalmente, garantir o abastecimento interno de alimentos, foi criada em 21/01/1943, por meio do Decreto 5.212, a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), o primeiro movimento em direção à implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no Brasil. No entanto, a CFP só foi sistematicamente operacionalizada a partir de 1966 (Colombini, 2008, p. 75).”

preço final de consumo. (Souza; Vieira Filho, 2021, p. 50).

Entre os pressupostos da PGPM destacados no artigo 2º da Lei nº 8.171, de 1991, alguns permeiam o desenvolvimento rural e a segurança alimentar mencionados nesta pesquisa: o abastecimento alimentar regular, adequado, como condicionante basilar de garantia da “tranquilidade” social, da ordem pública e, ainda, do desenvolvimento socioeconômico (inciso IV); acessibilidade, ao “homem do campo”, dos serviços básicos à “saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais” (Brasil, 1991), como decorrente do desenvolvimento rural (artigo 2º).

De outro lado, entre os objetivos dispostos no artigo 3º da mesma lei de regência, situam-se, para o que interessa à pesquisa, a intervenção estatal indireta (inciso I) – o que alicerça, no plano infraconstitucional, o exercício via controle de preços agrícolas, portanto –, com planejamento estatal (inciso II), eliminação das distorções sobre o desempenho das funções agrícolas do ponto de vista econômico e social (inciso III) e melhoria da renda e da qualidade de vida (inciso XVII). Destaco, ainda, o objetivo da política agrícola de prestação de apoio ao produtor rural, em especial, ao pequeno produtor rural e sua família (inciso X), dando notas de atenção à agricultura familiar que, paralelamente, também contribui sobremaneira na produção de produtos agrícolas, no desenvolvimento rural e na segurança alimentar.

Cito, por oportuno, o artigo 3º, com os destaques feitos acima:

Art. 3º São objetivos da política agrícola:

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

II - sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor;

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;

IV - proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais;

V - (Vetado);

VI - promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio

ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;

VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;

VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;

IX - possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira;

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família;

XI - estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;

XII - (Vetado);

XIII – promover a saúde animal e a sanidade vegetal; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

XIV – promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados na agricultura; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

XV – assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

XVI – promover a concorrência leal entre os agentes que atuam nos setores e a proteção destes em relação a práticas desleais e a riscos de doenças e pragas exóticas no País; (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001)

XVII – melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural. (Inciso incluído pela Lei nº 10.298, de 30.10.2001) (Brasil, 1991).

No tocante aos preços, a Lei nº 8.171, de 1991, identifico dois contornos ou aspectos principais.

Um deles, informativo, ao estabelecer, em seu artigo 30, que o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária – atual Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar –, com integração aos Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, manterá um sistema informativo agrícola para divulgação de dados, como: “preços recebidos e pagos pelo produtor, com a composição dos primeiros até os mercados atacadistas e varejistas, por Estado, Distrito Federal e Território (inciso II); “valores e preços de exportação FOB, com a decomposição dos preços até o interior, a nível de produtor, destacando as taxas e impostos cobrados” (inciso III); “valores e preços de importação CIF, com a decomposição dos preços dos mercados internacionais até a colocação do produto em portos brasileiros, destacando, taxas e

impostos cobrados” (inciso IV) (Brasil, 1991).

Mas o segundo contorno ou aspecto legislativo, disposto nos artigos 31 a 42 e relacionado à produção, à comercialização, ao abastecimento e à armazenagem, é o que merece maior atenção. Isso porque é nessa parte que o legislador abordou, propriamente, a questão do controle estatal dos estoques para garantia da compra a favor do produtor, além do abastecimento e da regulação do preço interno. De modo expresso, previu-se “a garantia de preços mínimos far-se-á através de financiamento da comercialização e da aquisição dos produtos agrícolas amparados” (artigo 33, § 2º) (Brasil, 1991) e “os alimentos considerados básicos terão tratamento privilegiado para efeito de preço mínimo” (Brasil, 1991).

Nessa perspectiva, a Lei nº 8.171, de 1991, dá apoio ao controle de preços mínimos agrícolas, os quais não mais devem (ou não deveriam), seja pela Constituição de 1988 e sua Constituição Econômica, seja pela referida lei, ocupar-se ao atendimento do grande produtor rural, sob pena de distanciamento e inobservância de pressupostos e objetivos, mais ainda, de previsão expressa dos preços mínimos a alimentos básicos, tudo, aliás, disciplinado na lei.

Como visto no subtópico 3.1, o controle na espécie em questão é identificado pela fixação de um preço mínimo, um piso limitador. Tal fixação considera os custos e uma margem de lucro, de modo a viabilizar ganhos aos agentes econômicos privados.

Para que essa fixação encontre respaldo constante, segundo as balizas constitucionais e as regras de equilíbrio e indexação vistas noutro tópico, deveriam se considerados, entre outros, os princípios da soberania econômica nacional, a manutenção e ampliação da empresa de pequeno porte no sistema produtivo, a redução do desemprego (Clark; Carvalho, 2024).

De acordo com o artigo 5º da Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, na redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008 (conversão da Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008) (Brasil, 1966), a definição dos preços mínimos é feita pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)¹³, o qual considera diversos fatores de

¹³ Na data de 25 de abril de 2025, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1284/2019, do Senado Federal, que propõe alterações das regras de definição dos preços mínimos agrícolas. O projeto de lei seguirá, agora para a Comissão de Finanças e Tributação e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Se aprovado, os preços mínimos agrícolas deverão ser definidos pelo CMN em valores não inferiores ao custo operacional de produção, o que, segundo o autor, senador Luis Carlos Heinze (PP-RS), auxiliará na incorporação dos custos de produção,

repercussão nas cotações, tanto do mercado interno como no externo, e os custos de produção:

Art. 5º Os preços mínimos básicos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

§ 1º Os preços mínimos definidos pelo CMN serão publicados por meio de portaria do Mapa, com antecedência de no mínimo 60 (sessenta) dias do início das épocas de plantio e de 30 (trinta) dias do início da produção pecuária ou extrativa mais abundante nas diversas regiões, consoante as indicações dos órgãos competentes. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

§ 2º As portarias poderão, também, estabelecer, quanto a determinados produtos, que as garantias previstas neste Decreto-Lei perdurarão por mais de 1 (um) ano ou safra, quando isso interessar à estabilidade da agricultura e à normalidade de abastecimento. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008).

Por esse decreto-lei, recepcionado pela Constituição da República de 1988, sobretudo pelos artigos 170 e 174 desta, há definição anual de preços mínimos de diversos produtos agropecuários, a exemplo dos destacados nesta pesquisa.

A fixação, segundo a norma do artigo 5º, *caput*, do Decreto-lei nº 79, de 1966, antes referenciada, é feita, então, pelo CMN. Há uma “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a fim de direcionar os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

Merece menção, ainda, a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, que estabelece as diretrizes para a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, nas formas de “equalização de preços de produtos agropecuários ou de origem extrativa” (inciso I do artigo 1º, na redação dada pela Lei nº 13.881, 8 de outubro de 2019); e de “equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural” (inciso II do artigo 1º incluído pela Lei nº 9.848, de 26 de outubro de 1999) (Brasil, 1992).

Mesmo antes da Constituição da República de 1988, porém, subvenções, incentivos e, no que interessa, em especial, o emprego do controle de preços mínimos já ocorria no Brasil.

notadamente da depreciação de maquinário usado, para a atingir de modo especial os agricultores familiares (Doederlien, 2025).

Exemplo disso é sinalizado especialmente com o café. Isso porque a valorização econômica do café era alta antes da sua chegada em terras brasileiras.

A bebida feita a partir do café, com grande aceitação no “mercado”, logo impulsionou a expansão de plantações ao tempo da independência do Brasil.

[...] Extraordinária expansão do café no Brasil teve início na época da independência. Foi tão rápida a disseminação das plantações, que em 1845 o país já colhia 45% da produção mundial. Já no início do século XIX, o café já era o maior artigo de exportação brasileiro, e os Estados Unidos consumiam mais de 50% da nossa produção (Serviço Social do Comércio Administração Regional no Distrito Federal, [20..?], p. 62).

A superprodução do café alertava para uma possível crise cafeeira no Brasil. A queda dos preços internacionais, em 1905, era um indício e, daí, a primeira tomada pelo Estado de São Paulo, o qual interveio para estabelecer a cobrança de uma taxa por saca de café destinada à exportação.

Pouco depois, em 26 de fevereiro de 1906, os Presidentes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (maiores produtores do café brasileiro), assinam o Convênio de Taubaté. Por esse convênio, foram definidas as resoluções de intervenção estatal brasileira na produção do café (então aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em maio daquele ano), com destaque à valorização e à fixação de preços mínimos. Entre as previsões, estava a compra e o estoque temporário do café excedente, a fim de equilibrar a oferta e a procura pelo café no mercado internacional.

No ano de 1917, foram adquiridas sacas de café para evitar a queda de preços diante do cenário da guerra mundial.

No ano de 1921, com a nova crise cafeeira, ocorreu uma intervenção do governo federal, “[...] através de emissão de quantias para a compra de quatro milhões e quinhentas mil sacas, com as quais se levanta o empréstimo externo de nove milhões de libras esterlinas [...]” (Venâncio Filho, 1968, p. 84).

Com a Crise de 1929 e a Revolução de 1930, é editado o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (“Lei de Usura”), que disciplinou acerca da incidência de juros nos contratos, repercutindo na definição do preço do café e na salvação de cafeicultores endividados.

Assim como o controle de preços antes visualizado, o Decreto nº 22.626, de 1933, retratou uma forma de intervenção indireta do Estado brasileiro no domínio

econômico (Direito Regulamentar Econômico).

Ademais, a intervenção direta do Estado (Direito Institucional Econômico) apresentou-se com a criação do Instituto Brasileiro do Café, nos termos da Lei nº 1.779, de 22 de dezembro de 1952 (“Lei do Café”).

A oscilação de preços do café, desde o final da década de 1960, levou à instituição da PGPM.

A PGPM se insere no âmbito de uma política agrícola que busca mitigar os riscos inerentes à produção rural, uma vez que essa possui papel fundamental para a alimentação humana e animal, além de ser responsável pelo fornecimento de matérias-primas ao setor industrial (Costa, 2015, p. 3).

O Decreto-lei nº 79, de 1966, por sua vez, retoma a ênfase à intervenção indireta estatal, ao exteriorizar normas a respeito da fixação de preços mínimos e da execução das operações de financiamento, bem como da aquisição de produtos agropecuários, ficando a definição dos preços pelo CMN, na linha já explicada no início deste subtópico.

Desde 1952, com a criação do Instituto Brasileiro do Café – IBC, passando pelo Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé, criado em 1986, pelo Comitê Brasileiro do Café – CBC, criado em 1991, e o Conselho Deliberativo de Política Cafeeira – CDPC, criado em 1996, as políticas cafeeiras empreendidas pelo Estado brasileiro tiveram o propósito de fomentar e reerguer a cultura do café. Em contrapartida, houve repercussão na definição do preço do café, na maior parte, pela definição de parâmetros e dados estatísticos claros, pelo fornecimento de suporte técnico, de incentivo à produtividade, competitividade e publicidade (Clark; Carvalho, 2024, p. 107).

Mas, como já advertia Galeano (1983, p. 71), o café traz benefícios, em maior medida, aos Estados que o consomem:

O café beneficia muito mais a quem o consome do que a quem o produz. Nos Estados Unidos e na Europa, gera rendas e empregos e mobiliza grandes capitais; na América Latina paga salários de fome e acentua a deformação econômica dos países postos a seu serviço. Nos Estados Unidos o café proporciona trabalho a mais de 600 mil pessoas: os norte-americanos que distribuem e vendem café latino-americano ganham salários infinitamente mais altos do que os brasileiros, colombianos, guatemaltecos, salvadorenhos ou haitianos que semeiam e colhem o grão nas plantações. Por outro lado, a Cepal nos informa, por incrível que pareça, que o café despeja mais riqueza nas arcas estatais dos países europeus, do que a riqueza que deixa em mãos dos países produtores. De fato, “em 1960 e 1961, as cargas fiscais totais impostas pelos países da Comunidade Européia ao café ascenderam a cerca de 700 milhões de dólares, enquanto as rendas dos países abastecedores (em termos de valor FOB das exportações) só chegaram a 600 milhões de dólares”⁷⁶. Os países ricos, pregadores do comércio livre, aplicam o mais rígido protecionismo contra os países pobres: convertem tudo em que tocam

em ouro para si e em lata para os demais - incluindo a própria produção dos países subdesenvolvidos. O mercado internacional do café copia de tal maneira o modelo de um funil, que o Brasil aceitou recentemente impor altos impostos a suas exportações de café solúvel para proteger - protecionismo ao contrário - os interesses dos fabricantes norte-americanos do mesmo artigo. O café instantâneo produzido pelo Brasil é mais barato e de melhor qualidade do que a florescente indústria dos Estados Unidos, porém no regime da livre concorrência, está visto, uns são mais livres do que outros.

Assim como o passado revela a presença estatal brasileira, por intervenção direta e indireta, em relação ao café, permanece a relevância do produto e, com ela, a persistente atuação do Estado brasileiro. Isso porque o Brasil mantém-se como o maior produtor e exportador de café do mundo, com recorde de exportação, de 50,4 milhões de sacas de 60 kg, no ano de 2024 (Associação de Comércio Exterior do Brasil, 2025).

Por sua vez, os preços mínimos fixados para o café, desde 2014, podem ser consultados pela base que a CONAB disponibiliza (Brasil, 2025). O respaldo jurídico-normativo, por sua vez, está nos artigos 170 e 174 da Constituição de 1988, na Lei nº 8.171, de 1991, sobre a PGPM, e no Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, na redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008 (conversão da Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008). Cabe a fixação dos preços pelo CMN, segundo “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela CONAB, para direcionar os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

Mesmo um exemplo histórico, de apoio a esta pesquisa, no sentido de que o instrumento controle de preços é adotado no Brasil há muito, o controle de preços mínimos do café, aliado a outras formas de intervenção, evidenciam a presença do Estado brasileiro com o propósito de reduzir os riscos da produção e garantia de lucros, mas de grandes cafeicultores.

A exposição, antes feita para retratar a intervenção estatal no controle de preços do café, teve esse propósito.

Conseguí levantar na pesquisa o emprego do instrumento controle de preços, na espécie, controle de preços mínimos, mesmo na vigência da Constituição da República de 1988. Porém, o emprego revelava-se distorcido em todos os governos que se propuseram ao controle de preços mínimos do café, o que se mantém, a meu ver, até a atualidade, porque não identifiquei, no mesmo levantamento, elementos suficientes de que há uma inserção do controle de preços mínimos no planejamento estatal, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada” e utilizando

sistematicamente as regras de equilíbrio e de indexação, por exemplo.

Existe, sim, um direcionamento para que os preços mínimos do café sejam fixados, mas esse direcionamento, muito mais governamental do que uma política econômica estatal consistente, preocupa-se com o impacto das exportações do café, o que se atrela sobremaneira aos cafeicultores com produção voltada às exportações.

Com relação aos demais produtos agrícolas também pesquisados por mim, revela-se a mesma percepção, no tocante à centralidade do grande produtor rural na definição de preços mínimos.

A cultura do trigo, principal cultura de inverno no Brasil, foi estimulada nos idos da década de 1920, mas se firmou no final da década de 1930, “[...] quando os moinhos foram obrigados a consumir um percentual mínimo de 5% do trigo nacional em relação ao total do grão importado.” (Souza; Vieira Filho, 2021, p. 51).

No ano de 1938, entre as medidas adotadas, cito a fixação de um preço mínimo nacional (Souza; Vieira Filho, 2021).

Adiante, no ano de 1962, foi criada a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN) (Souza; Vieira Filho, 2021).

Na mesma década de 1960, em paralelo ao notório crescimento da produção nacional, o Brasil continuava importando trigo, principalmente da Argentina, depois, a maior parte dos Estados Unidos e do Canadá.

Com o objetivo de proteger o setor e sanear o parque moageiro nacional, o governo interferiu ativamente na cultura do trigo, oficializando o monopólio estatal por meio do Decreto-lei nº 210/1967, quando assumiu a responsabilidade pelos 489 moinhos brasileiros, que registravam ociosidade média de 75%, processando cerca de 2,5 milhões de toneladas (Brasil, 1967; Café et al., 2003) (Souza; Vieira Filho, 2021, p. 51).

Com o monopólio estatal, a expansão territorial da cultura de trigo é relevante, merecendo destaques nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Porém, a partir de 1990, a atividade sofre desestímulo com o fim do monopólio estatal e abertura à iniciativa privada, mas Souza e Vieira Filho (2021, p. 52-53) sinalizam um cenário próspero já no ano de 1991, diante das políticas de crédito, seguro e preços mínimos:

O desestímulo à atividade surgiu a partir de 1990, quando o governo encerrou o monopólio estatal e reabriu o comércio à iniciativa privada. No ano seguinte, o Brasil se consolidava como um dos maiores importadores mundiais do grão, o que foi impulsionado pela criação do Mercosul, com aquisições de 4,67 milhões de toneladas de países como Argentina, Uruguai e Paraguai (Rossi & Neves, 2004; Gregori & Brum, 2010; IBGE, 2019; Estados Unidos,

2020). Com o encerramento do monopólio estatal, as políticas de crédito, seguro e de garantia de preços mínimos passaram a desempenhar papel mais preponderante na manutenção da triticultura no País. De acordo com Costa & Vieira Filho (2018), o crédito rural impactou positivamente sobre a área plantada nas lavouras permanentes e temporárias, a quantidade colhida, o valor da produção e a quantidade de bovinos, indicando que essa política se apresentava como uma boa ferramenta de financiamento da produção rural, já que aumentou o desempenho dos setores agrícolas. O volume de recursos para o crédito rural cresceu continuamente de 1969 a 1975, estabilizando-se em 1979. Desde então, em virtude do aumento da taxa de juros internacional, da crise fiscal e dos planos de estabilização, os volumes disponibilizados caíram até 1993. Em seguida, os volumes voltaram a crescer, com curta interrupção em 1994–1996 e 2015–2016, por causa da crise política do País (Buainain et al., 2014b; Costa & Vieira Filho, 2018).

Sobre o impulso dado pela criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Rosa (1997, p. 8), em artigo publicado no ano de 1997, refletia se, de fato, diante do livre comércio e dos acordos do MERCOSUL e da Organização Mundial do Comércio (OMC), se seria possível a autossuficiência da produção de trigo. Para ele, diferentemente dos que sustentavam a garantia de preço mínimo como instrumento, o próprio setor conquistava seu espaço:

Dessa forma, em cenário de livre acesso a mercados e sob as condições dos acordos do MERCOSUL e OMC, qual seria o tamanho ideal da safra brasileira de trigo? É possível pensar em auto-suficiência? Há os que afirmam que para alcançar esse objetivo basta que o governo cumpra a lei agrícola, garantindo o preço mínimo superior aos custos de produção mais uma margem de lucro, e estabeleça quotas e cronograma de importações. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que cada vez mais é o próprio setor da economia que conquista o seu verdadeiro espaço, e portanto seu tamanho. Cada vez menos cabe ao Governo definir tais limites.

A visão de Rosa (1997), além de respaldar apenas o grande tricultor – pois é o grande que impulsiona o mercado externo –, conduz a uma visão equivocada do controle de preços mínimos. Rechaçar o emprego do controle de preços mínimos ao trigo numa resposta para a busca de autossuficiência me parece confundir o papel do instrumento com o próprio de outros estímulos que, obviamente, mesmo para sustentar a autossuficiência, partiriam do Estado. Autossuficiente não se mantém no “mercado” sozinho, ainda mais no setor agrícola, em que as variações climáticas, de solo e de outros fatores podem impactar e elevar o nível de presença estatal, por incentivos, créditos, seguro entre outros. O controle de preços mínimos, por sua vez, deve ser um norte ao produtor, mas também ao consumidor interno, como visto, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada”, para preservação do desenvolvimento e da segurança alimentar, inclusive.

No “Argentina – Relatório Agronegócio”, de 2022, produzido pelo MAPA, registra-se, a propósito, que o Estado brasileiro, mesmo com expressiva produção de trigo, depende sobremaneira da importação desse produto, principalmente da Argentina (Brasil, 2022).

Certo é que os preços mínimos para o trigo permanecem de longa data na atuação estatal brasileira, sendo possível acessá-los desde o ano de 2014 na base disponibilizada pela CONAB (Brasil, 2025). O respaldo jurídico-normativo, por sua vez, está nos artigos 170 e 174 da Constituição de 1988, na Lei nº 8.171, de 1991, sobre a PGPM, e no Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, na redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008 (conversão da Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008). Cabe a fixação dos preços pelo CMN, segundo “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela CONAB, para direcionar os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

Da soja, há registros de sua chegada ao Brasil, pelo Estado da Bahia, no ano de 1882. O propósito era a realização de testes com exemplares vindos dos Estados Unidos, mas não houve êxito (Gazzoni; Dall’Agnol, 2018)

Tempos depois, identifica-se sua chegada ao Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1914, para testes, sendo iniciados os cultivos comerciais no ano de 1924 (Gazzoni; Dall’Agnol, 2018).

Há indicativos dos primeiros preços mínimos para a soja a partir de 1945, conforme Souza e Vieira Filho (2021).

A história da soja na economia brasileira está centrada, de forma mais exitosa, nos idos da década de 1960 (Gazzoni; Dall’Agnol, 2018). Naquela época, a modernização agrícola, aliada à soja, foi destaque e surgiu como alternativa ao trigo, principal produto agrícola de inverno e das culturas da região Sul do país. É o que narram Pirolla e Bento (2008, p. 15):

O golpe militar de 1964 trouxe para o país, a necessidade de um excedente comercial para permitir pagar as importações de petróleo e tecnologia, até então, indispensáveis para o desenvolvimento da indústria brasileira. Para isto, os teóricos do ‘milagre econômico’ utilizaram da modernização da agricultura, e ainda, como produto ideal, a soja, para atender a proposta de ‘produzir mais para exportar mais’. Sua demanda crescia bruscamente, e o grão podia ser transformado industrialmente sob a forma de óleo ou torta, e os colonos que a produzissem, recebiam favores especiais do crédito bancário.

Segundo Berthrand, Laurent, Leclercq (1987) no final da década de 1960, o trigo era a principal cultura do sul do Brasil, devido à política subsídios, visando à auto-suficiência do país desse grão. E a soja surgia como uma

opção de verão, para evitar o excessivo desgaste das terras pela permanente sucessão de lavouras tritícolas sobre as mesmas áreas².

Para Pereira (1994, p. 23), além da modernização agrícola, a PGPM foi outro principal fator para a evolução da soja e seus derivados (“complexo soja”, na expressão empregada por este autor):

As políticas de modernização da agricultura brasileira, fortalecidas na década de 70 através do apoio financeiro ao custeio e investimento e, principalmente, a Política de Garantia de Preços Mínimos — PGPM foram fatores determinantes naquela evolução extraordinária do complexo soja. Um dos grandes benefícios destes instrumentos estavam nos subsídios implícitos nas taxas de juros, em alguns momentos bastante significativos.

No que tange, especificamente ao impacto da PGPM na soja, Pereira (1994) ressalta a estocagem na alta da safra, com empréstimos do Governo Federal; resguardo dos melhores preços na safra, favorecendo o produtor, e controle dos preços na entressafra, favorecendo o consumidor; preservação do abastecimento anual; melhor distribuição dos embarques voltados à exportação. Isso, porém, trouxe uma compensação, na visão do autor, negativa, mediante controle de preços, no plano interno para o óleo de soja e, às vezes, para o farelo de soja, além do que chamou de “controles e contingenciamento nas exportações”, culminando, na década de 1990, no fim da PGPM para a soja. Nas próprias palavras de Pereira (1994, p. 23):

A PGPM, instrumento moderno de política agrícola, adotada de forma bastante similar nos EUA, atingiu sua plenitude no Brasil com o complexo soja. No período mais intenso da safra (abril-junho) a estocagem era feita pela indústria, financiada parcialmente pelos Empréstimos do Governo Federal — EGF — que repassava os recursos ao agricultor. Por um lado, garantia-se melhores preços ao produtor durante a safra e evitava-se a sua acentuada aceleração no período de entressafra, beneficiando o consumidor. Por outro lado, garantia-se o abastecimento pleno durante o ano e distribuía melhor os embarques para a exportação, evitando-se a depreciação dos preços externos.

Na verdade, o estímulo financeiro dado pelo subsídio implícito nos juros negativos foi compensado por medidas de caráter bastante intervencionistas: controle de preços no mercado interno para o óleo de soja e, em alguns momentos, para o farelo, controles e contingenciamento nas exportações. No contexto macroeconômico, a sobrevalorização da taxa de câmbio na segunda metade da década de 70, refletindo a forte entrada de recursos externos, também compensou negativamente o crédito agrícola favorecido.

A década de 80 foi marcada por instabilidade na utilização daqueles instrumentos de política agrícola, até que em 1990 praticamente se extinguiu a Política de Preços Mínimos para o setor soja.

Certo é que, ao longo dos anos, desde a fase principal entre as décadas de

1960 e 1970, houve crescente produção de soja, com fortalecimento dos produtos derivados (farelo, para uso na cadeia de proteína, e o óleo, para uso na alimentação e biocombustíveis) e expansão a outras regiões do país (Hirakuri *et al.*, 2018).

Nos idos da década de 1990, a CONAB estruturou o plano Safra Verão 1994/1995, executado quando já em vigor o Real. Entre os critérios dispostos nesse plano para a fixação de preços estava o de alcance a produtos agrícolas tidos como integrados a mercados “estabilizados” ou “com preços mínimos ajustados, a exemplo da soja:

Produtos com mercados estabilizados ou com preços mínimos ajustados: mantiveram-se os mesmos preços mínimos que estavam em vigor em 30.06.94, já convertidos, à época, para a URV. São participantes deste grupo: arroz, feijão, mandioca, milho, **soja** e sorgo. (Carta [...], 1994, p. 3, grifo próprio).

A PGPM, de longa data, e passando por diversos governos, continua a alcançar esse produto agrícola, sendo possível a consulta aos preços mínimos na base da CONAB, pelo menos desde o ano de 2014 (Brasil, 2025). O respaldo jurídico-normativo, como dito no início da exposição, está nos artigos 170 e 174 da Constituição de 1988, na Lei nº 8.171, de 1991, sobre a PGPM, e no Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, na redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008 (conversão da Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008). Cabe a fixação dos preços pelo CMN, segundo “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela CONAB, para direcionar os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

Já a produção do milho no Brasil recebe destaque principalmente a partir da década de 1970, como decorrência da “[...] geração de emprego para uma parcela significativa da população envolvida com a produção e comercialização do cereal.” (Araújo Filho, 2005, p. 16).

Trata-se de produto agrícola de destaque. É uma cultura anual, com produções em duas épocas (a primeira safra ou plantio de verão; a “safrinha” ou segunda safra, com relação ao milho de serqueiro, plantado de modo extemporâneo, em fevereiro ou março, mais na região Centro-Oeste do Brasil e nos Estados do Paraná e São Paulo) (Cruz *et al.*, 2008); versátil, podendo ser destinado ao consumo humano ou animal; e que guarda estreita relação na produção agropecuária brasileira, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista social, sendo considerado “um dos mais

importantes produtos do setor agrícola no Brasil”, conforme Duarte, Mattoso, Garcia ([20..?]), em trabalho disponibilizado em 2021 pela Agência Embrapa de Informação Tecnológica (Ageitec).

Com relação ao controle de preços mínimos do milho, segundo Souza e Vieira Filho (2021), os registros ocorrem como no caso da soja, desde 1945. Na linha dos demais produtos pesquisados, o respaldo jurídico-normativo está nos artigos 170 e 174 da Constituição de 1988, na Lei nº 8.171, de 1991, sobre a PGPM, e no Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, na redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008 (conversão da Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008). Cabe a fixação dos preços pelo CMN, segundo “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela CONAB, para direcionar os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

Ainda em relação ao milho – mencionando, também, o arroz –, Carvalho e Silva (1993, p. 65-66) concluíram pelo impacto negativo da política de preços mínimos. Partiram, para tal conclusão, de análise empírica sobre os preços percebidos por agricultores, no atacado, limitado, do ponto de vista espacial, ao Estado de São Paulo, e, do ponto de vista cronológico, ao período de maio de 1966 a julho de 1990:

A análise empírica foi desenvolvida sobre os preços recebidos pelos agricultores e em nível do atacado de arroz e milho para o estado de São Paulo, no período de maio de 1966 a julho de 1990. Com o emprego de quatro indicadores de instabilidade, pôde-se concluir que praticamente não houve redução da instabilidade desses preços como resultado da PGPM. Após a criação dos VBC - Valores Básicos de Custeio e após a indexação dos preços mínimos, eventos considerados importantes no aperfeiçoamento da PGPM, a dispersão dos preços até aumentou, embora não seja razoável concluir que isso se deva a essas mudanças na política. O mais provável é que, dada a inexistência de formação sistemática de estoques, os preços agrícolas continuem variando em direção contrária à oferta. A única alteração da PGPM que parece ter contribuído para redução das flutuações aleatórias de preços foi a introdução dos preços de intervenção, em 1988, visando disciplinar a liberação dos estoques públicos.

Essa conclusão é de certa forma frustrante, mas era previsível. A condução da PGPM sofreu inúmeras modificações e, em toda a sua história, esteve subordinada aos objetivos de solucionar o problema de abastecimento urbano e controle do processo inflacionário. Alguns autores chegam a dizer que o movimento dos preços mínimos caminhou no sentido inverso ao recomendável, dado o receio do governo de ter de arcar com pesadas compras da produção.

Em meados da década de 80, quando se decide por uma atuação mais efetiva desse instrumento de política, o governo adquire grande parte da produção. No entanto, mais uma vez são os objetivos de curto prazo que norteiam a ação pública. De posse de consideráveis estoques, realiza intervenções intempestivas, gerando perturbação sem precedentes no mercado. A introdução de regras claras para comercialização da produção teve o mérito de trazer de volta a normalidade ao mercado.

Da década de 1990, mais especificamente no plano Safra Verão 1994/1995, um dos critérios constantes da proposta da CONAB previu o milho entre o grupo dos produtos agrícolas “estabilizados ou com preços mínimos ajustados” (mesmo grupo da soja, como visto):

Produtos com mercados estabilizados ou com preços mínimos ajustados: mantiveram-se os mesmos preços mínimos que estavam em vigor em 30.06.94, já convertidos, à época, para a URV. São participantes deste grupo: arroz, feijão, mandioca, **milho**, soja e sorgo (Carta [...], 1994, p. 3, grifo próprio).

Um dado que merece relevo mais recente, em relação à produção do milho brasileiro, ocorreu no ano de 2023, quando o governo federal, após seis anos, retomou a aquisição para estocagem pública. Àquela época, houve uma forte queda no preço do milho no mercado interno; o propósito, então, foi incentivar os agricultores ao plantio, com resgate do preço mínimo da produção, como reforçado pelo então presidente da CONAB:

‘A Conab está voltando a fazer estoques públicos. Vamos incentivar os agricultores a plantar e vamos garantir preço mínimo para a produção. Temos uma previsão de safra recorde de milho, mas os preços estão caindo. Então iniciaremos a compra pelo milho. Com essa ação da Conab, combatemos a inflação dos alimentos, visando levar comida à mesa de todos os brasileiros e brasileiras’, reforça o presidente da Conab, Edegar Pretto (Governo [...], 2023).

Assim como identifiquei com o café, o trigo e a soja, o milho tem apresenta preços mínimos de longa data, estando disponibilizados, pela CONAB, os preços mínimos desde o ano de 2014 para esse produto agrícola (Brasil, 2025).

Por fim, cuido da cultura da uva em terras brasileiras.

De acordo com Leão (2010, p. 82-83),

A introdução da videira no Brasil foi realizada por Martim Afonso de Souza que trouxe as primeiras videiras de *V. vinifera* L. para a capitania de São Vicente, atual Estado de São Paulo, em 1532. Neste mesmo ano, Brás Cubas cultivou a videira no litoral de São Paulo, não obtendo muito êxito, em parte pelo protecionismo imposto pela corte portuguesa que proibiu o cultivo da videira em 1789 (Souza, 1996). No Rio Grande do Sul, as primeiras videiras foram introduzidas em 1626 pelos padres jesuítas e posteriormente cultivares de *V. vinifera* L. foram trazidas pelos imigrantes alemães. A vitivinicultura gaúcha teve um grande impulso a partir de 1875 com a chegada dos imigrantes italianos, que trouxeram consigo castas européias, sobretudo da região do Veneto e a cultura e tradição de produção e consumo de vinhos. No entanto, as condições climáticas do Rio Grande do Sul não favoreciam o cultivo de cultivares européias. A introdução da cv. Isabel (*V. labrusca* L.), de

origem americana, forneceu a base para o estabelecimento da vitivinicultura nos Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo.

No Nordeste brasileiro, a videira estava presente desde o século XVI, nos Estados da Bahia e de Pernambuco, onde alcançou alguma expressão econômica nas ilhas de Itaparica e Itamaracá. Na ilha de Itamaracá foram explorados os mais importantes vinhedos do Brasil desde a época de sua introdução até a dominação holandesa, por volta de 1636 (Souza, 1996). Do litoral do Nordeste, a videira foi levada para o interior até as fronteiras do agreste e sertão. Até meados do século XX, a videira foi plantada apenas nos quintais das fazendas de gado, voltadas para o consumo doméstico, sendo o pequeno excedente destinado ao comércio nas áreas urbanas mais próximas. Na década de 50, com a chegada do técnico português José Cabral de Noronha e Menezes contratado pela Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), iniciou-se a realização de práticas mais racionais de cultivo como a poda, o desbaste de cachos, tratamentos fitossanitários e uso de fertilizantes, entre outros (Leão & Possídio, 2000). Albuquerque *et al.* (1988) mencionam um relatório elaborado por Souza, Toledo & Clemente em 1959, que faz referência a cultivares viníferas em pequenas plantações, como as do Posto de Colonização da Diocese de Petrolina-PE, Horto Florestal em Juazeiro-BA e Vale do Salitre, Juazeiro-BA. Dentre outras cultivares européias mencionaram Estevão Marinho, Ferral, Moscatel Rosada e Olivette Noire.

Há uma oscilação da vitivinicultura no Brasil, passando por uma proibição da Coroa Portuguesa nos idos de 1789, oscilações climáticas, plantio para consumo doméstico, até a expansão em diversas regiões e expressiva produção para o mercado interno e internacional.

O processo de modernização agrícola dos idos da década de 1960 também repercute na cultura da uva no Brasil, sendo um momento de incentivo governamental para a dedicação e emprego de novas técnicas. É o que destacam Picolotto e Brandenburg (2013, p. 106):

Com o processo de modernização da agricultura promovido pelo Estado nas décadas de 1960-70, os colonos foram incentivados a abandonar as formas tradicionais de produção, a adotar novas técnicas, consideradas mais modernas e eficientes, e acabaram se especializando na produção de poucas culturas e criações (como soja, trigo, uva, suínos, frangos, entre outras).

Esses estudiosos criticam aquele processo, pois acabou beneficiando algumas culturas com o foco maior na indústria e na exportação, de modo a não alcançar, propriamente, a cultura da uva (ou uva industrial – o suco de uva e o vinho):

Na década de 1970 ocorreram profundas transformações no meio rural brasileiro, conduzidas centralmente pela ação estatal. Segundo Gonçalves Neto (1997, p. 224-225), de um lado, ocorreu a “transformação da base técnica em boa parte do setor agrário, no que se convencionou chamar de modernização desigual”, privilegiando os grandes proprietários de terras; as culturas voltadas para o mercado externo; as regiões mais desenvolvidas do Centro-Sul. De outro lado, este processo promoveu a formação dos complexos agroindustriais, constituídos por um conjunto de empresas de

produção de insumos modernos, máquinas, equipamentos, fertilizantes, defensivos, medicamentos veterinários etc. situadas a montante do setor agropecuário; e empresas para compra, transformação e comercialização da produção agrícola, antes de atingir o consumidor, situadas a jusante do setor. A política de modernização beneficiou, sobretudo, as culturas denominadas dinâmicas, aqueles produtos mais diretamente ligados à indústria e à exportação (soja, trigo, cana etc.), em detrimento dos cultivos de subsistência. Muitas áreas destinadas ao cultivo de produtos alimentícios básicos foram substituídas por lavouras de monocultura, para o suprimento de agroindústrias ou do mercado externo. Esse formato de agricultura passou a produzir, em grande escala, aquelas culturas cujos preços altos no mercado garantiam lucro certo em tais empreendimentos. O Estado estimulou esses setores competitivos, praticamente abandonando culturas como feijão, mandioca e arroz quem compunham a base da alimentação dos brasileiros (MARTINE e GARCIA, 1987; BRUM, 1988) (Picolotto; Brandenburg, 2013, p. 109-110)

Na década de 1980, destaco o Decreto nº 84.386, de 9 de janeiro de 1980, que “fixava os preços mínimos para financiamento e/ou aquisição de uva e seus derivados”.

Na década de 1990, a uva brasileira se destacava na produção mundial:

De acordo com FAO (2018), em 1990 o Brasil era o 20º maior produtor mundial da cultura, tendo passado para o 16º lugar no *rank* relativo a 2015. Em 2016 ficou no 18º lugar, porém este foi um ano com produção abaixo da média por culpa [sic] das adversidades climáticas ocorridas nas áreas de maior produção (Silva; Landau, 2020, p. 1.360).

E, dessa década de 1990, identifiquei que, no plano Safra Verão 1994/1995, um dos critérios adotados alcançou, entre outros produtos agrícolas, a uva, com seu enquadramento pela necessidade de mão-de-obra regionalizada:

Produtos demandadores de mão-de-obra regional: para estes produtos as propostas de preços foram as melhores pois, além de contribuírem para frear a migração rural, têm custos financeiros relativamente baixos para a sociedade. Os produtos dessa linha são: cera de carnaúba, juta e malva, mamona em baga, sisal, **uva**, alhos nobre e curado, batata-semente certificada e castanha de caju (Carta [...], 1994, p. 3, grifo próprio).

Oliveira (2017), a respeito, noticia que, após coletar dados disponibilizados pela CONAB, no período compreendido entre os anos de 2009 e 2016, pode identificar a ocorrência de intervenção do Governo Federal para alguns produtos, constando a uva nesse rol (como, também, o milho e o trigo). Isso permitiu a ele definir os preços mínimos anual dos produtos, e, daí, o cálculo do montante para a formação de estoques estatais de igual quantidade à subvencionada por instrumentos voltados à comercialização. Para a uva (e derivados), cita que o preço mínimo correspondeu à

uva híbrida/americana. Ao final, dos resultados apurados, identificou custo expressivo, mas importante, dada a insuficiência dos instrumentos de apoio à comercialização para implemento do PGPM, notadamente para abastecimento do mercado interno e para a segurança alimentar nacional:

A fim de atingir o objetivo da pesquisa, foi necessário levantar os dados referentes à quantidade de produtos apoiado pelos instrumentos de apoio à comercialização (PEP, PEPRO e PROP3) e o montante gasto pelo governo federal nestas intervenções, no período de 2009 a 2016. Essas informações foram retiradas de relatórios produzidos pela Conab e disponibilizadas em seu sítio eletrônico.

No período foram subvencionados milho, algodão em pluma, feijão, leite de vaca, trigo, vinho (uva e derivados), arroz em casca, sisal, laranja e borracha. Posteriormente, foram obtidos os Preços Mínimos destes produtos, ano a ano, com o intuito de levantar o montante necessário ao governo federal para formar estoques na mesma quantidade daquela subvencionada pelos instrumentos de apoio à comercialização.

As informações sobre os Preços Mínimos foram obtidas junto a Conab por meio da Superintendência de Informações do Agronegócio (Suinf) e foram comparadas caso a caso com o preço mínimo estabelecido nos avisos de leilão.

Nos casos em que havia mais de um preço mínimo possível devido a subvenção de diferentes tipos do mesmo produto escolheu-se aquele que melhor se adaptava à situação como, por exemplo: trigo, tipo 2, Brando, PH 75 em 2010; trigo, tipo 2, Pão, PH 75, em 2011 e 2012; trigo, tipo 2, Pão, PH 78, em 2014 e 2016; e para vinho (uva e derivados) foi utilizado o preço mínimo correspondente à uva híbrida/americana.

[...]

O objetivo deste estudo foi identificar a economia gerada pela criação e priorização dos instrumentos de apoio à comercialização na execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Para tal, foi realizada uma pesquisa, de caráter descritivo, a partir do levantamento dos dados relativos à execução dos instrumentos da referida Política.

A pesquisa mostrou que a tendência do Governo Federal de priorizar os instrumentos de apoio à comercialização (PEP e PEPRO) se mantiveram no período de 2009 a 2016 da mesma forma do que observado no estudo de Ramos (2009) para o período de 2005 a 2008.

Constatou-se ainda que o custo para a realização de aquisições na magnitude em que os produtos agrícolas foram subvencionados seria bastante expressiva. Em valores nominais, a utilização dos instrumentos de formação de estoques (AGF ou COV) para adquirir a mesma quantidade de produto subvencionada pelos instrumentos de apoio à comercialização teria um custo 446,91% superior. Considerando os efeitos da inflação, utilizando-se o índice IGP-DI, esse custo seria 438,41% maior.

Apesar de expressivo, utilizar apenas os instrumentos de apoio à comercialização para a execução da PGPM não seria adequado, visto que estes não permitem a formação de estoques, fundamentais para o abastecimento interno e segurança alimentar e nacional. (Oliveira, 2017, p. 10; 16).

De todo ângulo, assim como os demais produtos destacados nesta pesquisa, a uva revela-se como produto que, de alguma forma, recebe há tempos algum impacto intervencionista estatal, na forma sinalizada do controle de preços mínimos, por

exemplo.

E do rol de produtos para identificação dos preços mínimos ano a ano, desde 2014, então disponibilizado pela CONAB, encontra-se a uva (Brasil, 2025). A base jurídico-normativa, insisto mais uma vez, como nos outros produtos, está nos artigos 170 e 174 da Constituição de 1988, na Lei nº 8.171, de 1991, sobre a PGPM, e no Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, na redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008 (conversão da Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008). Cabe a fixação dos preços pelo CMN, segundo “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela CONAB, para direcionar os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

A par desses exemplos, é necessário repensar o instrumento a partir da sua empregabilidade constante, a exemplo do que ocorre com a política de preços do café e dos outros selecionados, de modo a viabilizar sua inserção no planejamento estatal – global e/ou setorial –, segundo as regras de indexação e de equilíbrio, além da “ideologia constitucionalmente adotada”, para que possa ter propósitos maiores, voltando-se, como acentuei no início deste capítulo, ao amparo do consumidor (propósito imediato) e da democracia, da dignidade humana e do desenvolvimento (propósitos mediatos).

Se não bastasse, o emprego em sintonia com os ditames constitucionais, em particular, da Constituição Econômica, impulsiona que o instrumento alcance outros insumos, sem se prender aos insumos de “grande” relevo econômico, com ênfase às exportações, e, por que não, guiar-se para expansão a pequenos agricultores e agricultores familiares.

Segundo o engenheiro agrônomo Wedekin (2022, p. 152-154), que muito contribui para as pesquisas acerca da política agrícola brasileira, em artigo publicado nos idos do ano de 2022, a PGPM estaria em desuso e deveria ser integrada a instrumentos de gestão de riscos de preços, de modo a excluir a intervenção estatal pela via do controle de preços mínimos agrícolas:

No período recente, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) praticamente entrou em desuso. A melhoria na infraestrutura (os portos do chamado Arco Norte responderam por cerca de 30% das exportações de soja e milho em 2020) e os elevados preços dos produtos agropecuários nos mercados externo e interno baixaram a praticamente zero os gastos com a PGPM, que, historicamente, foi a principal atividade operacional da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). As despesas de pessoal e encargos da empresa foram da ordem de R\$ 900 milhões em 2020. A Conab

atua em parceria com outros órgãos de governo na distribuição de cestas básicas e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, que movimentaram R\$ 244 milhões e R\$ 224 milhões, respectivamente, em 2020¹⁰.

Em síntese, a política agrícola brasileira é eficiente em seus instrumentos, alavanca a competitividade, amplia a renda e está fazendo com que o Índice de Desenvolvimento Humano nas regiões agropecuárias cresça mais do que nas regiões de base agrícola menos pujante. E é uma política barata, com baixo custo para o governo federal. O custo total foi de R\$ 9,5 bilhões para atender a cinco milhões de estabelecimentos rurais. A título de comparação, o programa Bolsa Família em 2019 (antes da pandemia, portanto) mobilizou R\$ 32 bilhões. Os gastos com a política agrícola corresponderam a apenas 0,84% do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) de R\$ 1,13 trilhão em 2021¹¹.

[...]

Nesse contexto, é fundamental viabilizar a expansão da área plantada e da produção agropecuária para que o Brasil possa contribuir para a regularização do quadro de oferta mundial e a consequente queda dos preços dos alimentos. Cabe ao País um papel central na redução do quadro de insegurança alimentar global.

Nessa perspectiva, os formuladores de políticas, especialmente no Executivo, no Congresso Nacional e nas entidades do setor privado, devem considerar que: [...]

[...]

A PGPM deve ser integrada aos mecanismos de gestão de risco de preços, com os contratos futuros e de opções negociados nos mercados organizados de bolsa e de balcão, eliminando de vez a intervenção física governamental nos mercados agropecuários.

Mas, como dito a pouco, o instrumento sempre foi empregado no setor agrícola brasileiro, antes, até, da Constituição de 1988, em diversos produtos, a exemplo dos aqui selecionados. Foi dito também, em termos conclusivos sobre os exemplos, que o instrumento precisa ser repensado para ser inserido num planejamento e em consonância com as regras de indexação e de equilíbrio, além da ideologia constitucional de 1988. O foco deve ser retomado, a meu ver, como instrumento a viabilizar a atenção do produtor, do consumidor, voltando-se à promoção da democracia, do desenvolvimento (no caso dos produtos, desenvolvimento rural) e da segurança alimentar.

Ademais, a intenção de manter a PGPM, mas integrada a instrumentos de gestão de riscos de preços, como ventilada por Wedekin (2022), não significaria retirada da intervenção estatal. Pelo contrário. Retrataria a permanência estatal na política de preços agrícolas, algo, aliás, histórico no Brasil.

Na verdade, como o próprio Wedekin (2022) afirmou e apontou, com números, o fortalecimento do setor agrícola brasileiro é uma conquista paulatina da sistematização dos instrumentos de atuação estatal, entre eles, a PGPM.

A política agrícola é uma conjugação de variados e contraditórios aspectos

(político, econômico, jurídico, social, histórico, cultural...) e, como tal, exige o alinhamento firmado no modelo social e democrático do Estado brasileiro, segundo os ditames da Constituição vigente. Essa perspectiva me parece crucial para se entender a atuação estatal e a constante PGPM no setor agrícola brasileiro.

Caso o grande produtor rural (do café, do trigo, da soja, do milho, da uva e de tantos outros produtos agrícolas) não mais identifique correlação ou necessidade da sua prática à PGPM, não se pode esquecer que, em paralelo, também fortalecida e expressiva, está a agricultura familiar.

A agricultura familiar encontra indicativos desde os tempos mais remotos os povos originários e se estrutura com a ocupação das terras do país.

Com a modernização agrícola dos idos da década de 1960, porém, a agricultura familiar sofreu alto impacto, pois o foco das políticas naquele tempo era o grande produtor rural, o qual teria condições de impulsionar novas técnicas, a industrialização e o mercado externo.

O crédito rural, o seguro e a própria definição dos preços mínimos não alcançavam, à época, os agricultores familiares, sobrevivendo apenas no ano de 1996, com a criação do PRONAF uma política de restabelecimento e de fortalecimento da agricultura familiar.

Mais adiante, com a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006), é definido o agricultor familiar e empreendedor familiar rural:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011).

Nessa linha,

A Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) busca garantir a renda dos agricultores familiares por meio de dois instrumentos principais: compra a preços mínimos preestabelecidos dos produtos da agricultura familiar para formar os estoques governamentais; subvenção direta ao agricultor que recebe o valor referente à diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado (Farias *et al.*, 2015, p. 166).

A contribuição da agricultura familiar tornou-se, com o tempo, significativa no processo produtivo agrícola, no desenvolvimento rural e na segurança alimentar nacionais, em particular, com os produtos aqui destacados na pesquisa, inclusive.

Reforçam, a propósito, Pereira, Martinelli, Schlindwein, com dados de 2015 (2016, p. 4):

De acordo com o MDA (2015) a agricultura familiar é uma das atividades mais importantes do mundo, respondendo por 70% da produção de alimentos que se encontra na mesa do consumidor. Ou seja, a principal produtora de comida para o campo e a cidade, desempenhando um papel central na estratégia de superação da fome e na segurança alimentar do País.

Tanto é que 87% da produção total de mandioca; 70% da produção de feijão; 46% da produção de milho; 34% da produção de arroz; 38% da produção de café; e 58% da produção de leite. Além disso, os dados revelam que 59% do plantel de suínos; 50% do plantel de aves; e 30% do plantel de bovinos são de responsabilidade da agricultura familiar.

É o que indica, ainda, o MAPA (Brasil, 2024), com dados de outubro de 2024, em destaque à soja e ao milho, mas, também, ao açaí e à castanha:

Além de ser um motor econômico e social, a agricultura familiar é a principal fonte de geração de emprego no campo, representando 67% das ocupações rurais. Aproximadamente 77% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil são familiares, e esses agricultores contribuem para frear o êxodo rural ao manter as populações no campo.

Ao contrário das grandes monoculturas voltadas para exportação e altamente mecanizadas, a agricultura familiar é responsável por equilibrar a produção agrícola com a sustentabilidade ambiental, promovendo práticas diversificadas e sustentáveis. Com 23% do valor bruto da produção agropecuária do país, o setor tem grande relevância tanto para o mercado interno quanto para a exportação de produtos como soja, milho, açaí e castanha.

No tocante ao café, a presença da agricultura familiar também é identificada em “mais de 80% do setor cafeeiro”, como afirmou o vice-presidente da Comissão Nacional do Café da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (Faverin, 2025), em recente discussão a respeito do acesso de cafeicultores familiares e médios cafeicultores ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ), a fim de maior sustentabilidade do setor e acesso a crédito.

Cito mais. A Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), com amparo pela Lei nº 11.775, de 2008, vem ao encontro do que proponho com o emprego do controle de preços mínimos agrícolas.

[...] A PGPM-Bio é a modalidade de subvenção direta ao extrativista, direcionada aos produtos da sociobiodiversidade. O preço mínimo é estabelecido por meio da definição do custo de produção (ARAUJO & VALLE, 2013).

Essa política foi definida por meio da Lei nº 11.775/2008, tendo como principal beneficiário o extrativista, que recebe um bônus caso a venda de seu produto ocorra por um preço inferior ao mínimo fixado pelo Governo Federal, sendo realizado através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). (Farias *et al.*, 2015, p. 166).

Na PGPM-Bio, foram incluídos produtos extrativistas de conservação dos biomas brasileiros: açaí, andiroba, babaçu, baru, borracha extrativa, buriti, cacau extrativo, castanha-do-brasil, juçara, macaúba, mangaba, murumuru, pequi, piaçava, pinhão, pirarucu de manejo e umbu (Brasil, 2023).

A PGPMBio objetiva fomentar a conservação do meio ambiente, contribuir com a redução do desmatamento, como forma de minimizar os efeitos das mudanças climáticas, garantido, inclusive, renda às populações que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e

práticas gerados e transmitidos pela tradição. (Brasil, 2023).

Além do preço mínimo estabelecido para esses produtos extrativistas, a PGPM-Bio prevê o apoio da CONAB à comercialização, bem como a previsão de uma subvenção – Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (SDPE) – concedida àqueles que comprovarem número de vendas menor do preço mínimo para o produto.

Com esse exemplo mais reservado aos produtos tidos por extrativistas, o controle de preços mínimos apresenta-se coerente com o seu emprego constitucional e avança para contribuições outras relacionadas à segurança alimentar, ao fortalecimento das pessoas e grupos alcançados e à proteção ambiental das áreas então utilizadas.

Enfim, do exposto neste subtópico, constato que os produtos agrícolas pesquisados (café, trigo, soja, milho e uva), como os produtos extrativistas constantes na PGPM-Bio, possuem preços mínimos. Com relação aos primeiros, a pesquisa identificou a fixação de preços mínimos, desde o início dos anos 1900 (no caso do café), final da década de 1930 (no caso do trigo), década de 1940 (soja e milho) e principalmente década de 1960 (no caso da uva), sendo possível acessar dados relativos aos preços mínimos desses e de outros produtos agrícolas, no sítio eletrônico da CONAB, desde o ano de 2014 (Brasil, 2025). Já em relação aos segundos, a fixação ocorre desde a Lei nº 11.775, de 2008.

Tanto num, como noutro grupo, a fixação dos preços ocorre pelo CMN, segundo “Proposta de Preços Mínimos” apresentada pela CONAB, a fim de nortear os debates da fixação entre o MAPA, o Ministério da Fazenda e o CMN.

3.2.2 Controle de preços agrícolas na América Latina

Ao abordar, no subtópico 3.1, o instituto do controle de preços, levantei o aspecto de ser esse instrumento identificado ao longo do tempo (aspecto cronológico). Também há o aspecto espacial, porquanto o controle de preços pode ser identificado na política brasileira de preços Brasil e de outros Estados.

O levantamento bibliográfico centrado no recorte agrícola latino-americano me permitiu perceber que, assim como ocorre no Brasil, em que o emprego do instituto na espécie preço mínimo é uma constante (a exemplo do café, trigo, soja, milho, uva, alguns produtos extrativistas, entre outros), há Estados da América Latina que o

adotam para culturas e produtos agrícolas, mas seguem, muitas vezes, como no Brasil, a consideração do impacto do insumo no mercado externo.

É importante ressaltar, porém, que, na minha pesquisa, a menção aos exemplos coletados não quer, de forma alguma, promover um estudo comparado com o exemplo do café também coletado, mas na realidade da política de preços agrícolas do Brasil.

O propósito, com esse levantamento, foi reforçar, para comprovação parcial da hipótese levantada na pesquisa, que o instituto pode ser e de fato é empregado como instrumento de estabilização da política de preços agrícolas em diversos produtos.

A partir disso, outra perspectiva da hipótese pode também ser confirmada. É que o emprego do instituto como instrumento de intervenção indireta do Estado deve estar inserido no planejamento estatal e reger-se pela ideologia constitucional adotada para cada Estado. Se assim for, os exemplos coletados de outros Estados se tornam relevantes para algumas reflexões que surgirão da exposição de cada um e, principalmente, em que medida o instrumento pode favorecer o desenvolvimento rural e a segurança alimentar nacional do Brasil e de outros Estados.

A ressalva, aqui, faz-se necessária antes de passar aos exemplos em si.

Da mesma forma, é oportuno destacar que, apesar do número considerável de Estados integrantes da América Latina – trinta e três Estados na perspectiva de América Latina adotada nesta pesquisa –, trago os exemplos coletados que mais dados confiáveis pude levantar e que estivessem relacionados com o controle de preços agrícolas, não necessariamente envolvendo o mesmo produto ou seus derivados.

Além disso, pautei-me por levantamento que direcionasse a Estados com economias de referência na América Latina e com relação próxima ao Estado brasileiro, mas que também não desvirtuasse a pesquisa para um estudo, repito, comparado.

Cheguei a exemplos retratados do contexto argentino, boliviano, chileno e uruguaio.

Começo pelo exemplo coletado da política de preços agrícolas do Estado argentino.

Na Argentina, um dado inicial coletado – e que muito é levantado para as incompreensões do instituto do controle de preços – é o emprego comum do controle

de preços, além das chamadas retenções às exportações (tradução própria¹⁴).

Há tradição argentina às exportações agropecuárias e, com ela, evidencia-se um ambiente conflituoso envolvendo produtores rurais, o que impacta na política de preços agrícolas.

Entretanto, em março de 2008, já nos primeiros meses de governo de Cristina Kirchner, foram criadas, pela Resolução 125 do Ministério da Economia da Argentina, as retenções móveis, que, além de tributar as exportações, estabelecem um preço-teto para os produtos afetados pela resolução. Além do objetivo de aumentar a arrecadação de impostos, o governo argentino visava promover o desenvolvimento da indústria de alimentos, controlar a inflação, manter baixos os preços dos alimentos no mercado interno, prover maior equidade social e reduzir a pobreza extrema (Luz, 2016, 2010).

Estudo realizado por Luz (2016) revelou que “[...] as políticas de retenções foram incapazes de dirigir a economia argentina para as finalidades para as quais elas se propunham. Além disso, tais políticas ocasionaram grande atraso no desenvolvimento do agronegócio argentino.”

Mais adiante, segundo “Relatório Agronegócio Argentina”, de 2022, realizado pelo Estado brasileiro, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Secretaria de Comércio e Relações Internacionais, e pelo Estado argentino, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca – MAGYP (tradução própria¹⁵) (Brasil, 2022), identifiquei a Argentina como uma potência considerada de alcance médio e uma das maiores economias da América Latina (5º maior Produto Interno Bruto *per capita* nominal e o maior *per capita* em paridade do poder de compra).

A Argentina, além disso, é um dos Estados que integra o chamado “G20”, membro fundador da ONU, do MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da OMC.

O setor industrial é o maior setor na economia, mas está integrado à agricultura. Segundo dados no relatório de 2022, acima apontado, metade das exportações industrializadas são de natureza agrícola (Brasil, 2022).

“A agricultura argentina cresceu apenas 6% entre 2014 e 2023, com oscilação entre alguns produtos que cresceram mais de 50% e outros que perderam mais de 15% de volume de produção.” (Agricultura [...], 2024).

¹⁴ Retenciones a las exportaciones.

¹⁵ Ministério de Agricultura, Ganadería y Pesca.

No último ciclo 2023/2024, a produção foi de 163 (cento e sessenta e três) milhões de toneladas de produtos, sendo considerados, para tal apuração, os principais produtos agrícolas daquele país (soja e derivados, girassol, milho, sorgo e algodão, nos quais figura entre os principais produtores mundiais) (Agricultura [...], 2024).

Para a pesquisa, coletei dados da cultura do trigo, a mais antiga daquele Estado. Embora o trigo não seja mais a base principal da economia atual argentina (a soja assumiu esse lugar primordial, como, aliás, ocorre no Brasil), a Argentina é o maior produtor na América do Sul, décimo primeiro produtor mundial e, especificamente, no ciclo 2023/2024, figurou no quarto lugar dos principais produtos agrícolas argentinos, com produção de 15,9 milhões de toneladas – 2% (dois por cento) da produção mundial (Agricultura [...], 2024). De modo primordial, o Brasil complementa seu abastecimento interno com o trigo argentino, inclusive.

O trigo argentino, em 2020, segundo dados da Fundação Agropecuária para o Desenvolvimento da Argentina (Fundación FADA) (tradução própria¹⁶), era um produto com alta inserção internacional, mas a participação era baixa nas exportações mundiais.

Em março de 2022, no governo Alberto Fernández, adotou-se o controle de preços do trigo argentino após assinatura de um acordo entre o Estado argentino e os representantes de câmaras e federações do setor de panificação. O propósito era garantir um valor de referência interno do pão para estabilização da participação da bolsa, como componente de custo dos produtos derivados do trigo, sob a justificativa de que os preços aumentaram diante do conflito entre Rússia e Ucrânia. Além do trigo, o aumento foi sentido nos preços do milho, do girassol e de seus derivados (Suno Notícias, 2022).

O preço da tonelada de trigo foi fixado em US\$ 25.000 (vinte e cinco mil dólares) e o preço do saco de farinha em US\$ 1.150 (mil cento e cinquenta dólares) (Argentina [...], 2022).

Com relação ao pão – foco do fundo para evitar o repasse da alta do internacional do preço ao consumidor argentino –, definiu-se o preço entre US\$ 220 (duzentos e vinte dólares) e US\$ 270 (duzentos e setenta dólares) no território nacional pelo prazo de 90 (noventa) dias (Argentina [...], 2022).

¹⁶ Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (Fundación FADA).

À época, a medida trouxe grande repercussão como identifiquei em notícias veiculadas na imprensa.

Roberto Feletti, secretário de Comércio Interno da Nação, afirmou que, a partir de “[...] recursos públicos do aumento das retenções de farelo e óleo de soja”, a definição dos preços da tonelada de trigo e do saco de farinha “000” devem ser observados e o Estado “[...] vai subsidiar a diferença do que vale a tonelada de trigo”. (Argentina [...], 2022).

Julián Domínguez, ministro de Agricultura, Pecuária e Pesca da Argentina, chegou a destacar numa entrevista coletiva, a defesa dos “consumidores argentinos sem prejudicar nossos produtores” (Suno Notícias, 2022).

Em maio de 2023, o Fundo Argentino de Estabilização do Trigo (FETA) (tradução própria¹⁷) sofreu modificações, com a fixação da atualização de 6% (seis por cento) do preço de referência do trigo e seus derivados a partir de maio daquele ano (Modificaciones [...], 2023).

No ano de 2024, o Presidente Javier Milei anunciou, por sua vez, o fim de alguns fundos, de que é exemplo o Fundo Argentino de Estabilização do Trigo (FETA), pois representam cerca de 2% (dois por cento) do PIB argentino, sendo necessário maior “transparência” a respeito (Javier [...], 2024).

A coleta do trigo como exemplo, ao mesmo tempo que revela oscilações intervencionistas por meio da política de preço adotada (ora maior presença do Estado, ora menor presença ou afastamento do Estado), confirma a hipótese levantada na presente pesquisa que, também, na Argentina, o controle de preços mínimos é uma constante e considera, sobremaneira, o impacto interno e internacional do produto agrícola considerado.

Outro exemplo que vem ao encontro da hipótese então lançada é o da Bolívia.

Em trabalho publicado nos idos do ano de 2017, Ontiveros (2017) destacou as chamadas Feiras do Preço e Peso Justo (FPJ) (tradução própria¹⁸) como instrumento de controle da inflação sobre os preços dos alimentos bolivianos.

A adoção desse instrumento começou a ser implementada, segundo ele, no ano de 2014. Naquela época, a inflação dos alimentos representava algo em torno de 27,3% da inflação total da Bolívia.

Os Informativos de Política Monetária do Banco Central da Bolívia (BCB)

¹⁷ Fondo Estabilizador del Trigo Argentino (FETA).

¹⁸ Ferias del Precio y Peso Justo (FPJ).

(tradução própria¹⁹), dos anos de 2015 e 2016, apontavam que a inflação daqueles períodos decorria dos preços dos alimentos, assim considerados como fator de risco da inflação total (Ontiveros, 2017, p. 13).

Nesse cenário, com utilização de dados diários de preços oficiais de frango, batata, tomate, cebola e cenoura nos anos de 2016 e 2017, especificamente em La Paz, Santa Cruz e Cochabamba, Ontiveros (2017) ressalta a importação dos preços dos alimentos na inflação boliviana e, mais ainda, a efetividade das Feiras do Preço e Peso Justo como instrumentos de controle inflacionário dessa categoria.

Tais instrumentos estão definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Rural e Terras (MDRyT) (tradução própria²⁰) da Bolívia e

[...] Consistem na oferta de bens ao consumidor a um menor preço que nos mercados tradicionais, em determinados momentos e em diferentes lugares. O menor preço é possível tendo em vista que os fornecedores dos bens são produtores diretos, e os intermediários particulares são recompensados por entes governamentais e locais que permitem subtrair do preço final dos custos de transação. Estas feiras têm o objetivo de constituir um mecanismo preventivo, pois são responsáveis monetárias dos preços dos bens agrícolas diariamente nos mercados, assim como também as condições meteorológicas. Quando se detecta escassez de algum bem ou especulação indevida de preços, tem-se planejada a organização do encontro dos produtores e compradores num mercado transitório, ofertando tais bens a preços do produtor, preços não influenciados pela escassez ou especulação (Ontiveros, 2017, p. 12-13, tradução própria²¹).

Há uma preocupação preventiva nesse controle de preços, pois são considerados os produtos com maior regularidade e vulnerabilidade a mudanças climáticas. Para tanto, o Ministério de Desenvolvimento Rural e Terras monitora dados fornecidos pelo Serviço Nacional de Meteorologia e Hidrologia (SENAMHI) (tradução própria²²) boliviano. Também realiza duas pesquisas anuais junto aos produtores agropecuários para identificar quantos são e para saber se houve alguma perda da produção em razão das condições climáticas. Se verificada a ocorrência de perda, os

¹⁹ Banco Central de Bolivia (BCB).

²⁰ Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia (MDRyT).

²¹ [...] Estas consisten en la oferta de bienes al consumidor a un menor precio que en los mercados tradicionales, en ciertos momentos del tiempo y en diferentes lugares. El menor precio es posible debido a que los ofertantes de los bienes son productores directos, y los intermediarios privados son reemplazados por entes gubernamentales y locales que permiten substraer del precio final los costos de transacción. Estas ferias tienen el objeto de constituirse en un mecanismo preventivo, pues los responsables monitorean los precios de bienes agrícolas diariamente en los mercados, así como también las condiciones meteorológicas. Cuando se detecta escasez de algún bien o especulación indebida de precios, se tiene planificado la organización del encuentro de productores y compradores en un mercado transitorio, ofertando tales bienes a precios del productor, precios no influenciados por la escasez o especulación.

²² Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).

produtos passam a ser prioritários nas próximas Feiras do Preço e Peso Justo (Ontiveros, 2017).

A Feira do Preço e Peso Justo nasce no ano de 2014, criada pelo MDRyT³. Tem como objetivos (i) ajudar no controle do aumento dos preços de alguns alimentos que são muito sensíveis à alteração climática ou especulação; (ii) preservar a segurança alimentar do país; e (iii) apoiar e incentivar os produtores das áreas rurais do país.⁴

[...]

Para realizar estas feiras, o MDRyT tem um fundo alocado pelo Tesoro General de la Nación (TGN). Las FPJ são organizadas em quase todo o país, principalmente em La Paz, Santa Cruz e Cochabamba. A feira passa de bairro em bairro do interior de cada departamento, é dizer que não tem um local fixo. Tampouco existe uma regularidade fixa na organização das pausas, sua frequência de implantação atualmente está condicionada aos desembolsos do fundo alocado para as referidas feiras por parte do TGN.

Operacionalmente as FPJ funcionam da seguinte maneira: o MDRyT contata os maiores produtores agropecuários para que vendam de forma direta à população na feira. Os produtores são aqueles que levam seus produtos até a feira, em alguns casos o MDRyT em colaboração com a localidade a que pertencem os produtores, ajuda-os com o custo do transporte. A feira é organizada em algum bairro da cidade, próximo a algum mercado para que a população tenha a possibilidade de escolher se quer ir ao mercado ou à feira, e permanece aberta ao público durante todo o dia. Ao afastar os custos dos intermediadores, os preços dos produtos oferecidos nas FPJ são menores do que os do mercado.

[...] (Ontiveros, 2017, p. 20, tradução própria²³).

Os pequenos produtores bolivianos têm presença fundamental para a segurança e a soberania nacionais. Daí as políticas especiais a eles dedicadas, por meio de subsídio de sementes e insumos, aquisição da produção a custo maior do mercado para venda abaixo aos consumidores, financiamentos, controle das exportações:

²³ La Feria del Precio y Peso Justo nace en el año 2014, creada por el MDRyT.³ Esta tiene como objetivos (i) ayudar en el control del aumento de los precios de algunos alimentos que son muy sensibles al cambio climático o a la especulación; (ii) preservar la seguridad alimentaria para el país; y (iii) apoyar e incentivar a los productores de las áreas rurales del país.⁴

[...]

Para realizar estas ferias, el MDRyT tiene un presupuesto asignado por el Tesoro General de la Nación (TGN). Las FPJ son organizadas en casi todo el país, pero sobre todo en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. La feria rota de barrio en barrio al interior de cada departamento, es decir que no tiene una ubicación fija. Tampoco existe una regularidad fija en la organización de estas ferias, su frecuencia de implementación actualmente está condicionada a los desembolsos del presupuesto asignado para dichas ferias por parte del TGN.

Operativamente las FPJ funcionan de la siguiente manera: el MDRyT contacta a los productores mayoristas agropecuarios para que vendan de manera directa a la población en la feria. Los productores son quienes llevan sus productos hasta la feria, en algunos casos el MDRyT en colaboración con la alcaldía a la que pertenecen los productores, ayuda a los productores con el costo del transporte. La feria es organizada en algún barrio de la ciudad, en cercanía de algún mercado para que la población tenga la posibilidad de elegir si ir al mercado o a la feria, y se encuentra abierta al público durante todo el día. Al prescindir de los costos de los intermediarios, los precios de los productos ofrecidos en las FPJ son menores a los del mercado.

Cada país deve garantir a terra para os pequenos produtores. Deve-se canalizar o financiamento neles, melhorar a tecnologia para aumentar a produtividade e garantir a eles um mercado justo', propõe Remmy Gonzáles, ex-ministro do Desenvolvimento Rural e Terras no governo de Luis Arce, na Bolívia.

O médio e o grande empresário, ele confirma, estão interessados em adquirir maior capital, e assim buscam utilizar todas as superfícies possíveis para itens de exportação: "se não houver pequenos produtores que se dediquem aos alimentos frescos, às hortaliças, aos tubérculos, é muito difícil", assinala. Gonzáles é engenheiro agrônomo e entre 2008 e 2009 integrou também a equipe de Evo Morales, como vice-ministro do Desenvolvimento Rural e Agropecuário. Portanto, foi parte da elaboração de políticas robustas de controle de preços e de segurança e soberania alimentar presentes ainda hoje na Bolívia – exemplos para a América Latina.

Em 2007 e 2008, o país sofreu altas taxas de inflação, 11,73% e 11,85%, respectivamente. Duas causas foram identificadas: o aumento nos países vizinhos e a ação dos grandes empresários que começaram a elevar os preços para desestabilizar a economia e o governo de Evo. "Tivemos que tomar várias medidas, porque somos conscientes de que segurança alimentar só é garantida com abastecimento, acessibilidade e disponibilidades dos produtos", conta Remmy.

Uma das primeiras ações foi criar a Empresa de Apoio à Produção de Alimentos (Emapa), que subsidia sementes e insumos para o setor agrícola, além de comprar a produção a um custo de 15% a 20% acima do mercado para ser vendida a preços mais baixos para os consumidores. "Somam-se a isso financiamentos como o Programa de Alianças Rurais, onde os produtores são financiados em 70% e colocam os outros 30%", detalha Remmy.

O governo boliviano também dedica políticas especialmente aos pequenos agricultores. O país possui mais de 800 mil unidades produtivas, sendo que 92% pertencem à agricultura familiar: "eles são incentivados por meio de programas de hortaliças e também de tubérculos e raízes, como a batata e outros produtos", afirma Remmy.

Outras duas ações do Estado boliviano, decisivas na contenção da inflação, são a verificação contínua dos preços nos mercados – através do Ministério da Economia e do Ministério do Desenvolvimento Rural – e o controle de exportações: "primeiramente, é preciso garantir o mercado interno, e se está garantido e não há uma inflação elevada, permite-se a exportação do restante dos produtos", cita o ex-ministro (Ribeiro, 2024)

Em particular, o controle de preços empregado na Bolívia evidencia, pelo exposto, um alcance maior e dentro da perspectiva de um planejamento global e/ou setorial, preocupando-se, com o controle do aumento de preços agrícolas, diante de mudança climática ou de especulação (e não pela relevância única e exclusiva do alimento na economia, como ocorre no Brasil, em que se destaca o café, ou na Argentina, com o trigo), mas, principalmente, como incentivo dos produtores rurais e preservação da segurança alimentar boliviana.

No Chile, o controle de preços agrícolas é identificado desde 1952, com a adoção de políticas de fixação de preços aliadas à promoção e ao uso de insumos modernos, por meio de subsídios ao transporte e, ainda, ao preço dos fertilizantes. (S.; M.; T., 2005).

Em documento preparado no ano de 2000 por Belfor Portilla R., consultor da Unidade de Desenvolvimento Agrícola da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial no marco do Projeto de Crescimento, Emprego e Equidade, junto à CEPAL, a política agrícola chilena foi apreciada em três momentos ou períodos: de 1973 a 1983; de 1984 a 1989; de 1990 a 1998 (R., 2000).

No primeiro período, de 1973-1983, R. (2000) reforça a presença de um pensamento voltado à novas bases sociais. Há foco no “mercado”, perdendo o Estado chileno a presença frente à demanda da sociedade, com eliminação do papel regulador estatal, inclusive.

Quanto ao setor agropecuário,

Nesta primeira fase (1974-1984) no quadro de uma institucionalidade pública fragilizada, com poucas capacidade de intervenção e, por definição, sem instrumentos de política, gera-se uma lacuna acentuada entre a reação à abertura que facilita um fluxo imediato de importações e um fluxo necessariamente mais lento readequação dos setores produtivos que seriam impactados, por um lado, e daqueles que necessitariam um horizonte de maturidade mais longo, para se inserir com volume e impacto económico, naquelas áreas de potencial de exportação. A ausência de quadros regulatórios, as lacunas deixadas pela retirada do Estado e a não cobertos pelo setor privado, evitar correções em face de resultados políticos inesperados macroeconómico na condução das empresas. (R., 2000, p. 15, tradução própria²⁴).

Já no período seguinte, de 1984 a 1989, há uma situação social bastante crítica, desemprego. Com o resgate político chileno, surgem medidas, iniciadas em 1984, voltadas à mudança da postura econômica até então adotada no país. Para o setor agrícola, há um movimento de resgate intervencionista do Estado chileno, com a adoção das chamadas faixas de preços, em particular, para o trigo. O intuito era impulsionar a estabilização dos preços. Nas palavras de R. (2000, p. 17-18, tradução própria²⁵):

²⁴ En esta primera fase (1974-1984) en el marco de una institucionalidad pública debilitada, con escasa capacidad de intervención y por definición sin instrumentos de política, se genera un marcado desfase entre la reacción ante la apertura que facilita un inmediato flujo de importaciones, y una necesaria más lenta readecuación de los sectores productivos que recibirían el impacto, por una parte, y de aquellos que requerían un mayor horizonte de maduración, para insertarse con volumen e incidencia económica, en aquellos rubros de potencialidad exportadora. La ausencia de marcos regulatorios, los vacíos dejados por el retiro del Estado y no cubiertos por el sector privado, impiden las correcciones ante resultados no esperados de la política macroeconómica en la conductas de la empresas.

²⁵ La crítica situación social con un 30% de desempleo en 1982, y la reactivación política en el país, obligan a un cambio en la conducción económica. Se inicia en 1984, una etapa más pragmática, estableciéndose una serie de medidas que transgreden la ortodoxia precedente. El rescate del sistema financiero con recursos públicos, la intervención de los mercados agropecuarios com

A situação social crítica com 30% de desemprego em 1982 e a recuperação política no país, exigem uma mudança na gestão econômica. Uma fase mais pragmática começa em 1984, estabelecendo uma série de medidas que transgridam a ortodoxia anterior. O resgate do sistema financeiro com recursos públicos, a intervenção dos mercados agrícolas com faixas de preços e poderes de compra, bem como o estabelecimento de uma série de subsídios e mecanismos de promoção do Estado, refletem isso. Da mesma forma que o processo de privatização das grandes empresas estatais são realizadas com instalações especiais que escaparam de uma transparência funcionamento do mercado e a doutrina vigente. Contudo, as medidas de política, embora com flutuações, no seu cerne, confirmam um caminho para um modelo orientado para a exportação, com uma taxa de câmbio real crescente e mantendo a abertura externa.

Na verdade, em termos de tarifas, depois de terem sido aumentadas de 10 para 20% em 1984 e depois para 35% em 1985, elas são reduzidas para 20% e em 1988 para 15%. Por seu lado, a taxa de câmbio real aumentou 25% em 1985 e depois em 1986 em 13%, atingindo em 1988 um nível 70% superior ao de 1982-1983.

[...]

No setor agrícola, algumas mudanças importantes estão sendo feitas. Um deles envolveu uma política destinada a mitigar o impacto das flutuações internacionais nos preços de alguns produtos considerados sensíveis, como trigo, óleo e açúcar. A política visa gerar um quadro de maior estabilidade, para que os produtores primários enfrentem cada ciclo agrícola, tendo em vista Antes da semeadura, os preços mínimos de importação que serão aplicados a partir da época da colheita. Os instrumentos utilizados foram o mecanismo de bandas de preços, os poderes de compra e a fixação de valores aduaneiros mínimos.

As faixas de preço

Em 1983, foi estabelecido um piso de referência para o preço do trigo, calculado com base do tipo Hard Red Winter No. 2, somando os custos de

bandas de precios y poderes compradores, así como el establecimiento de una serie de subsidios y mecanismos de fomento por parte del Estado, dan cuenta de ello. De la misma manera el proceso de privatizaciones de grandes empresas del Estado se efectúa con facilidades especiales que escapaban a un transparente funcionamiento del mercado y de la doctrina en vigencia.

No obstante ello, las medidas de políticas, aunque con fluctuaciones, en lo medular, confirman una trayectoria hacia un modelo exportador, con un tipo de cambio real al alza y manteniendo la apertura externa. En efecto, en materia de aranceles, luego de que en 1984, se elevaran del 10 al 20 y luego al 35%, en 1985, son bajados al 20 y en 1988 al 15%. Por su parte, el tipo de cambio real sube en 1985, en un 25%, y luego en 1986 en un 13%, alcanzando en 1988 un nivel de un 70% superior a 1982-1983.

[...]

En el sector agropecuario, se establecen algunos cambios de importancia. Uno de ellos, implicó una política tendiente atenuar el impacto de las fluctuaciones internacionales de los precios de algunos productos considerados sensibles tales como el trigo, el aceite y el azúcar. La política, apunta a generar un cuadro de mayor estabilidad, de tal modo que los productores primarios enfrenten, cada ciclo agrícola, teniendo a la vista antes de las siembras, los precios mínimos de importación que regirán a partir de la época de cosecha. Los instrumentos utilizados, fueron el mecanismo de bandas de precios, los poderes compradores y la fijación de valores aduaneros mínimos.

Las bandas de precios

En 1983, se había establecido un piso de referencia para el precio del trigo, calculado sobre la base del tipo Hard Red Winter N° 2, adicionándole los costos de importación hasta ponerlo en Santiago. Los costos, incluían el arancel general del 20%. Se estableció que este precio sería sostenido con derechos específicos aplicados a la importación del trigo y de la harina. Las sobretasas se establecerían vía decretos, em dólares por tonelada tomando como base el mínimo precio FOB vigente en el mercado internacional al momento de la emisión del informe de importación. Simultáneamente se estableció un poder comprador que garantizaba a los productores un precio equivalente al 85% del precio determinado, la proporción correspondía a la diferencia histórica entre precio de importación y precio interno.¹⁴

importação até a entrega em Santiago. Os custos, incluindo a tarifa geral de 20%. Ficou estabelecido que este preço seria suportado por direitos específicos aplicados à importação de trigo e farinha. As sobretaxas seriam estabelecidas por meio de decretos, em dólares por tonelada com base no preço FOB mínimo vigente no mercado internacional momento da emissão do relatório de importação. Ao mesmo tempo, estabeleceu-se um poder de compra que garantiu aos produtores um preço equivalente a 85% do preço determinado, sendo a proporção correspondente a diferença histórica entre o preço de importação e o preço interno.¹⁴

O período seguinte, de 1990 a 1998, pelo estudo de Portilla R. (2000), é marcado pela ênfase à igualdade como pressuposto ao desenvolvimento na linha dos governos democráticos. Há maior gasto com demanda social e um rol mais ampliado do Estado chileno para a regulação. Quanto à estabilização dos preços, são mantidas as faixas de preços para o trigo, o açúcar e o azeite, incluindo a farinha. (R., 2000). Apesar disso, são percebidos níveis desfavoráveis de preços ao produtor:

No que diz respeito ao fortalecimento da transparência dos mercados internos, uma ampla gama de iniciativas tem sido implementada para aumentar a divulgação de informações sobre preços agrícolas, que são monitorados periodicamente pelo Escritório de Estudos e Políticas Agrícolas (ODEPA). Por sua vez, os comportamentos subsetoriais são avaliados por meio de comitês especializados, que reúnem os diversos stakeholders envolvidos para avaliar problemas e fazer sugestões de instrumentos de política.

Entretanto, apesar desses esforços, ainda há uma concentração acentuada da organização industrial nos mercados de insumos e produtos, o que leva a níveis de preços desfavoráveis para os produtores. Uma reclamação recente apresentada por produtores à Comissão Nacional Antimonopólio sobre disputas na cadeia de fornecimento de leite não teve consequências graves. Uma situação semelhante ocorreu entre produtores de frutas e empresas exportadoras. (R., 2000, p. 27, tradução própria²⁶).

A par desse estudo e de outros dados levantados, há variedade de emprego do controle de preços ao longo dos governos chilenos, sendo possível identificar, a partir de 1983, o resgate do instrumento chamado “Faixas de Preços” (tradução

²⁶ En cuanto a fortalecer la transparencia de los mercados internos, se ha desplegado un amplia gama de iniciativas tendientes a una mayor difusión de información sobre precios agrícolas los cuales son monitoreados periódicamente por la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas (ODEPA). A su vez, los comportamientos subsectoriales, son evaluados a través de comisiones especializadas, las cuales, convocan a los distintos agentes involucrados para evaluar problemas y emitir sugerencias de instrumentos de política.

Sin embargo, pese a los esfuerzos, subsisten, tanto en los mercados de insumos como de productos, situaciones de marcada concentración de la organización industrial, lo cual incide en una determinación de niveles de precios desfavorables para el productor. Un reciente requerimiento presentado por los productores ante la Comisión Nacional Antimonopolio, por conflictos en la cadena de la leche, no ha tenido mayor consecuencia. Situación similar se ha dado entre los productores frutícolas y las empresas exportadoras.

própria²⁷), já empregado nos idos de 1977-1978 para o trigo, o açúcar e as oleaginosas.

Por esse instrumento ou mecanismo, define-se um preço mínimo (ou piso) e um preço máximo (ou teto), alcançando os custos da importação, inclusive, na hipótese de os preços ultrapassassem ou fossem inferiores aos nacionais (S.; M; T., 2005). Nesse caso, direitos compensatórios ou descontos eram empregados para acomodação dos preços de importação nos preços preestabelecidos.

Cabe mencionar que a intervenção dos preços agrícolas realizada através da BP foi mantida até a atualidade, mas, mesmo aceita pela OMC, foi criticada abertamente pelos países exportadores de produtos agrícolas e competidores do Chile, além das indústrias nacionais, que dizem ser afetadas pelo controle de preços. A OMC, em meados de 2003, estabeleceu que a BP aplicada pelo Chile tem semelhanças a uma obrigação variada, e que ao estabelecer preços mínimos de importação, não cumpre com as normas permitidas. A BP (art. 1 da Lei nº 19.897, de 26 de setembro de 2003) será modificada, e no ato, até o ano de 2015, alcançará uma condição de absoluta liberdade de comércio para todos. (S.; M; T., 2005, p. 60, tradução própria²⁸).

Dos dados levantados, verifiquei, no estudo proposto por S., M. e T. (2005) para análise da política de preços do trigo, do milho e do arroz, a conclusão de que o aumento da produtividade não foi percebido como decorrência da imposição de tal política, no mínimo, desde meados da década de 1980.

Na verdade, constatou-se uma especialização dos produtores, permitindo o aumento dos níveis de eficiência, e, ainda, a ausência de produtores de baixo nível de produtividade ou a substituição da superfície de cultivos anuais por permanentes (S.; M; T., 2005).

Com relação aos três cereais comparados no referido estudo, verificou-se, em particular, menor impacto da política de preços, no curto e no longo prazo, para o milho, frente ao trigo, por suas condições de cultivo e características agronômicas. Já o arroz, mais diferenciado ainda, por ser um cultivo que não apresenta reação das alterações de preços como o milho e o trigo, dada as especificidades do solo para sua

²⁷ Bandas de Precios (BP).

²⁸ Cabe mencionar que la intervención de los precios agrícolas realizada a través de la BP se ha mantenido hasta la actualidad, pero pese a ser aceptada por la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha sido criticada abiertamente por los países exportadores de productos agrícolas y competidores de Chile, además de las industrias nacionales, que dicen verse afectadas por el control de precios. La OMC, a mediados del 2003, estableció que la BP aplicada por Chile tiene similitudes a un arancel variable, y que al establecer precios mínimos de importación, no cumple con las normas permitidas. La BP (art. 1° de la Ley 19.897 del 26 de septiembre de 2003) será modificada, y en el hecho, hacia el año 2015, se alcanzará una condición de absoluta libertad de comercio para todos los rubros.

exploração (S; M; T., 2005).

Finalmente, em relação ao Uruguai, constatei que um cenário de relevo e expansão do setor agropecuário, principalmente no início do século XXI.

A respeito, Benitez e Neumann (2015, p. 369) afirmam, apontando as consequências desse diferencial (por eles chamado de “*boom das commodities*”) no setor:

O contexto internacional dos mercados de produtos agropecuários marcou a etapa do *boom das commodities* a partir da primeira década do século 21. O Uruguai, um país tradicionalmente agroexportador, não podia se manter à margem dessa realidade e os efeitos se fizeram sentir fortemente na economia e na própria paisagem rural (Delgado, 2012). Não foi apenas o *boom das commodities*, porém, o que afetou a economia rural (e com isto os preços dos produtos e da terra); também outras variáveis foram fundamentais, como a abertura comercial, a relação com alguns mercados internacionais, as crises socioeconômicas, o efeito direto da inflação e da taxa de câmbio no país, uma vez que todos eles repercutiram nos ingressos dos produtores, na valorização da renda e da terra e afetaram, às vezes positiva e às vezes negativamente, o mercado de terras.

O contexto internacional traduziu-se em âmbito nacional em um momento histórico para a produção agropecuária, sobretudo a partir do ano 2007. O setor rural, porém, foi produto de várias transformações durante as últimas décadas. A tradição agropecuária do Uruguai, e principalmente pecuarista, viu, nos últimos anos, um choque nas estruturas produtivas. A produção pecuária, que dominava as exportações, passou a ser superada em 2008 pela agricultura e silvicultura. O PIB de 2011 (de 902.162 milhões de pesos uruguaios – em valores correntes) indica que 70,7% do valor agregado provêm dos serviços, seguido pelo setor agroindustrial, 12,3%. Neste se destaca o setor agropecuário com 8,4% e as indústrias vinculadas ao agro completam o 3,9% restantes (Oficina..., 2012; Banco..., 2012). Com relação às exportações, os produtos agrícolas também encabeçam as estatísticas superando em vendas a carne de gado [...].

Na produção agrícola, o cenário sinalizou alterações de acesso à terra, inclusive. Segundo Benitez e Neumann (2015, p. 372), há uma passagem da produção nas próprias terras para a modalidade prioritária de arrendamento de terras e atraindo presença argentina pelos estímulos e flexibilidade legislativa uruguaios:

Quanto à realidade da produção agrícola, houve, no período, uma mudança importante no comportamento quanto à forma de acesso a terra, passando da tradicional produção em terras próprias para um predomínio do arrendamento. Aparece a presença significativa de empresários argentinos (Gonsalves, 2010), atraídos pelas restrições tributárias desse país, um menor preço relativo da terra, os incentivos aos investimentos e a frouxidão na legislação do Uruguai (Oyhantçabal; Narbondo, 2013).

No tocante ao controle de preços, identifiquei, entre os dados coletados, um trabalho comparado acerca do controle de preços de bens e serviços básicos, com

análise de casos selecionados de alguns Estados (ao que interessa nesta pesquisa envolvendo o controle de preços agrícolas).

No referido trabalho, desenvolvido por Holz (2023), verificam-se previsões do Decreto de Lei nº 10.940, de 1947, que criou o Conselho Nacional para a Subsistência e o Controle de Preços (tradução própria²⁹), mais recentemente inserido na Área de Defesa do Consumidor.

Com essa previsão, a regulação facultativa dos preços é admitida para os artigos considerados de primeira necessidade. Tal regulação, porém, é geral e temporária, em todo o país, em um ou em vários departamentos (Holz, 2023).

Quanto às espécies de controle de preços admitidas, estão a fixação de preços máximos, mínimos, variados ou de qualquer outro tipo, a ser considerado dentro das circunstâncias econômico-sociais do momento. (Holz, 2023).

Cito, ainda, o Decreto-lei nº 14.791, de 1970, por meio do qual foi criada a Direção Nacional de Custos, Preços e Ingressos (tradução própria³⁰), órgão voltado à regulação administrativa dos preços de uma lista específica de bens e serviços da atividade privada (Holz, 2023).

Ao tempo da pandemia da Covid-19, porém, não foram empregadas tais previsões legais.

Como explicita Holz (2023), o governo à época estabeleceu medidas de emergência sanitária, com acordo temporário entre comerciantes, intermediários e produtores para que, no prazo de 3 (três) meses – de 11 de maio a 11 de agosto de 2020 –, os preços dos produtos da cesta básica e de higiene não sofressem aumento.

Na realidade uruguaia, o controle de preços possui caráter geral e temporário, sendo empregado em situações específicas, com foco no consumidor e na essencialidade de itens.

Como se nota, os Estados que selecionei na minha pesquisa admitem a intervenção estatal indireta no domínio econômico por meio do controle de preços.

Um aspecto evidenciado dos exemplos é que o instituto do controle de preços se apresenta em gênero, ora com predominância de uma espécie, ora com alteração da espécie para um mesmo produto agrícola, como destacado no subitem 3.2 desta pesquisa.

Diferentemente da realidade da política de preços agrícolas na cultura do café

²⁹ Consejo Nacional para la Subsistencia y el Control de Precios.

³⁰ Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos.

brasileiro, há, pois, uma variação de emprego das espécies do instituto controle de preços nas políticas de preços agropecuários. Já no café brasileiro, percebi, como tratado em tópico anterior, que o instituto do controle de preços é constante e historicamente empregado na espécie preço mínimo.

Isso é justificável, pois o controle de preços é instrumento que se acomoda às perspectivas apresentadas pelo Estado que o adota e o emprega.

Os Estados, em suas singularidades e estruturas, guardam, a seu turno, um ponto constitucional comum como norteador da sua atuação, notadamente da sua atuação ou intervenção no domínio econômico, balizados pela ideologia que o texto constitucional resguarda e o planejamento estatal, global e/ou setorial, necessário para tanto.

Concluída a exposição dos exemplos de controle de preços agrícolas, resta concluída a proposta do presente capítulo, que era a de apresentar o instrumento do controle de preços, com suas nuances, espécies e empregabilidade, tanto na política de preços agrícolas pátria, como em outros Estados latino-americanos.

Cabe, no quarto e último capítulo, enfrentar o problema objeto da presente pesquisa, qual seja, se o controle de preços mínimos é instrumento de intervenção estatal indireta com empregabilidade permanente de estabilização na política de preços agrícolas.

4 CONTROLE DE PREÇOS MÍNIMOS AGRÍCOLAS NO BRASIL: UM INSTRUMENTO CONSTANTE DE INTERVENÇÃO ESTATAL INDIRETA

No capítulo anterior, afirmei que a inserção de Estados latino-americanos como economias periféricas encontra causas históricas, políticas e econômicas quando da independência e da formação daqueles Estados.

Se a colonização, na prática, não era mais assim identificada, muitos desses novos e “independentes” Estados enfrentavam problemas de toda ordem (social, econômica, cultural) e acabavam por manter e reproduzir os comandos eurocêntricos adotados àquela época.

Mas, como ensina Furtado (2000), o subdesenvolvimento não é uma etapa necessária ao desenvolvimento; cuida-se de um processo de cunho histórico, autônomo. Nas suas palavras:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a natureza das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. [...]
[...]

O dinamismo da economia capitalista resulta, em última instância, do papel que nela desempenha a classe empresarial, à qual cabe utilizar de forma reprodutiva parte substancial do fluxo de renda em expansão. O consumo da classe capitalista é determinado por fatores institucionais e, praticamente, independente de flutuações, a curto prazo, da renda global. Por outro lado, o consumo dos assalariados tem a determiná-lo o nível global de emprego, cabendo-lhe um papel ancilar no processo de desenvolvimento. Assim sendo, o que instila dinamismo à economia capitalista é a forma como se utiliza a massa de renda que reverte aos capitalistas e que estes transformam em poupanças [...] (Furtado, 2000, p.197-198).

Mais adiante, reforça Furtado (2000, p. 203), com ênfase a outro dado: o subdesenvolvimento é variado e se apresenta por meio de diversos estágios:

Sintetizando: o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas. É, em si, uma situação particular, resultante da expansão dessas economias, visando a utilizar recursos naturais e de mão-de-obra de áreas de economia pré-capitalista. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estágios. O caso mais complexo é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação; e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita a economia para desenvolver-se. O núcleo industrial ligado ao mercado interno se expande por meio de um processo de substituição de manufaturas antes importadas, vale dizer, em condições de

permanente concorrência com produtores forâneos. Daí resulta que a maior preocupação do industrial local é a de apresentar um artigo similar ao importado e adotar métodos de produção que o habilitem a competir com o importador de artigos estrangeiros. [...] O contingente da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzido, declinando muito devagar a importância relativa do setor cuja principal atividade é a produção para subsistência. Países cuja produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e apresenta uma participação no produto relativamente elevada, continuam com uma estrutura ocupacional tradicional. Dessa forma, as economias subdesenvolvidas podem conhecer fases prolongadas de crescimento de seu produto global e per capita sem reduzir o grau de dependência externa e heterogeneidade estrutural interna, que são suas características essenciais.

Das lições de Furtado (2000), fatores históricos e estruturais permitem a constatação de que algumas economias – muitas delas, latino-americanas – esforçam-se, sem êxito, para a concretização do desenvolvimento econômico.

Apesar de uma visão diferente de Furtado (2000), Cardoso e Falleto (1981, p. 25), ao abordarem a dependência e o desenvolvimento latino-americanos, reforçam que “[...] a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento nasce precisamente da relação entre sociedades ‘periféricas’ e ‘centrais’.” E prosseguem:

[...] A situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente. (Cardoso; Falleto, 1981, p. 25-26).

Tinbergen, nos idos da década de 1960, já destacava o “desejo de desenvolvimento” dos Estados subdesenvolvidos, com uma consciência da situação e da possibilidade de mudança, sentida, aliás, segundo ele, em todo mundo, como forma de se evitar conflito:

Nos últimos dez ou vinte anos, os países pobres têm demonstrado um desejo acentuado de se desenvolverem economicamente. Não obstante ter sido expressado, em primeiro lugar, pelos governos desses países, tal desejo é algo de intensamente sentido por muitos grupos diferentes, em todos os níveis da população. É sem dúvida perfeitamente natural e compreensível

que esta gente anseie por desenvolver-se. Tantos vivem em tal pobreza que, frequentemente, seu sofrimento físico, consequência direta dessas condições, é realmente agudo. Mesmo os que não passam propriamente fome ou que, a bem dizer, não são doentes veem-se obrigados a uma existência extremamente frugal, sendo negado à maioria qualquer tipo de luxo, de variedade de alimentação ou de modo de vida. Estão fadados a ansiar por uma melhora de condições, não importa qual possa ser sua perspectiva de vida.

Um número cada vez maior de pessoas se tem conscientizado de que sua pobreza não é nem necessária nem inevitável, e esta compreensão tem agido indubitavelmente como um estímulo ao desejo de progresso. [...]

[...]

É, contudo, uma questão de importância para o mundo como um todo que as nações pobres se tornem mais prósperas. Um mundo dividido em metades, uma pobre e a outra enriquecendo-se continuamente, não pode ser um mundo estável – tal situação, mais cedo ou mais tarde, está fadada a derivar em conflito. [...]. (Tinbergen, 1975, p. 26; 28; 30).

A prevalente visão etapista, de subdesenvolvimento a fim de se alcançar o desenvolvimento, revelou, no século XX, a maior concentração da renda mundial, imposição do neocolonialismo as nações subdesenvolvidas e aumento da polarização entre países ricos e países pobres.

Diante das especificidades latino-americanas, no final da década de 1940, mais precisamente em 1948, com importante contribuição de Furtado³¹, aliás, foi criada a CEPAL, uma das cinco comissões regionais da ONU.

O objetivo, com essa instituição regional, era “[...] colaborar com os governos latino-americanos no desenvolvimento econômico de seus países, no melhoramento do nível de vida de seus povos e na ampliação e fortalecimento das relações comerciais, tanto dentro como fora da região.” (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2025). Para tanto, a CEPAL realiza trabalhos colaborativos, por meio da pesquisa da economia e do desenvolvimento socioambiental, além da cooperação e da assistência técnica de atenção às demandas governamentais.

O desenvolvimento, segundo a proposta da CEPAL, envolve o crescimento mais equilibrado e isonômico; o progresso, com ênfase ao fortalecimento do “mercado” interno por meio da industrialização e integração regional latino-americana; a justiça social impulsionada por políticas sociais de educação, saúde, melhoria das condições de vida das pessoas.

³¹ Furtado, “pai da economia brasileira” (Clark; Corrêa, 2024, p. 138), com sua “Teoria do Desenvolvimento Dependente”, defendeu a importância de os países subdesenvolvidos (ou em desenvolvimento) expandirem a autonomia do ponto de vista econômico. Políticas de desenvolvimento de alcance regionalizado, segundo ele, promoveriam o desenvolvimento regional, reduzindo, em contrapartida, desigualdades econômico-sociais. (Gala, 2023).

A partir desse tripé, que adoto para resumir a proposta cepalina, e dos estudos da atuação desde sua criação, há constante adequação da linha de atuação e de pensamento externadas pela CEPAL, em razão das transformações e das demandas que impactam o mundo para além da região. É o que reforça a própria CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2025) ao expor sobre sua história:

O desenvolvimento proposto pela CEPAL, caracterizado por seu enfoque estruturalista e uma preocupação permanente com o crescimento equitativo, o progresso técnico e a justiça social, constitui hoje um rico legado intelectual. A isso acrescenta-se um interesse constante pelas problemáticas emergentes no âmbito mundial e a certeza de que é necessário abordar assuntos como o desenvolvimento sustentável, a mudança climática e a segurança energética e, na área social, os temas de gênero, juventude e minorias étnicas à luz das mudanças do mundo em que vivemos. O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as imensas mudanças das complexas realidades no âmbito global, regional, nacional e local. Desde os seus primeiros anos, a CEPAL desenvolveu um método analítico estruturalista próprio, reconhecido em toda a região e no mundo. Com a chegada do Secretário Executivo José Manuel Salazar-Xirinachs, da Costa Rica, em outubro de 2022, a CEPAL definiu dez áreas prioritárias de política para a transformação do modelo de desenvolvimento na região: promoção da produtividade, desenvolvimento produtivo, emprego e crescimento inclusivo; redução da desigualdade; universalização da proteção social e melhoramento do Estado de bem-estar; melhoramento da educação e formação profissional; promoção da igualdade de gênero e da sociedade do cuidado; promoção da sustentabilidade e adaptação e mitigação da mudança climática; transformação digital; gestão adequada das migrações; promoção da integração econômica regional e no mundo; e macroeconomia para o desenvolvimento; com o fortalecimento da governança, gestão, coordenação, planejamento, qualidade institucional, diálogo social e participação como objetivo transversal.

A ideia de uma “América Latina”, aliás, como um conceito de viés político e de repercussão internacional, teve a CEPAL e o Tratado de Montevideu (Gavião, 2021).

Clark e Corrêa (2024, p. 141-142) reforçam, por sua vez, a influência específica do entendimento cepalino e de Furtado na Constituição Econômica brasileira de 1988, apesar de ressaltarem o comprometimento desta pelos bloqueios institucionais de toda ordem à sua efetividade:

[...] Não há dúvidas das influências do pensamento Cepalino, inclusive do próprio Celso Furtado, nos comandos consagrados expressamente na Constituição econômica brasileira de 1988, tais como: a viabilização do desenvolvimento, o fortalecimento do mercado interno, o progresso tecnológico, a necessária intervenção estatal planejado no domínio econômico.

[...].

[...] Os principais pilares do pensamento da Comissão Econômica para

América Latina e Caribe foram identificados no texto constitucional, tais como: busca do desenvolvimento nacional, a valorização do mercado interno no processo produtivo, o fim subdesenvolvimento, a centralidade da atuação planejada estatal no domínio econômico e social.

Assim sendo, é nítida às influências do pensamento cepalino na nossa Constituição econômica, não somente em seu núcleo central, arts. 170 a 192 da CR, mas também em outros comandos como os art. 218 e 219 da CR, destinada a realizar o desenvolvimento enquanto “desequilíbrio positivo”. Porém, infelizmente, as forças econômicas e políticas nacionais, articuladas com o capital internacional, resistem ao texto constitucional e as influências cepalinas existentes no mesmo, bloqueando de inúmeras maneiras a concretude da ordem econômica constitucional e inviabilizando assim seu projeto transformador e desenvolvimentista, nesses tempos de neoliberalismo de austeridade.

No caso do desenvolvimento brasileiro, Ianni já identificava, aliás, o problema envolvendo as relações entre os processos e as estruturas político-econômicas:

[...] As relações entre processos e estruturas políticos e econômicos constituem um problema central, quando queremos esclarecer as condições e consequências não econômicas do desenvolvimento brasileiro. Essas relações surgem também no âmbito das políticas econômicas governamentais, planejadas ou não. As referidas relações estão no centro dos encadeamentos entre Estado, economia e sociedade (Ianni, 1996, p. 306).

Ao retomar, então, as considerações feitas acerca do Estado social e democrático de direito brasileiro, no primeiro capítulo, constato que as consequências da posição de alcance do desenvolvimento em etapas repercutem, não só na sociedade e na economia brasileiras, mas na efetividade da Constituição da República de 1988, notadamente na Constituição Econômica.

É importante repensar o próprio papel do Estado frente à economia e ao capitalismo, sob pena de o apoio nas “verdades” impostas em todas as facetas neoliberais se sobrepor ao modelo de Estado de direito brasileiro, esvaziando-se, ainda, a Constituição Econômica.

Nas reflexões propostas por Giannetti (2018, p. 31) sobre o Brasil que precisa ser feito:

Quem, então, é superior – ou inferior – a quem? Seriam os escravos e os latinos ‘povos anões’ e ‘mera gentilha’, como chegaram a retratá-los Marx e Engels, comparando-os depreciativamente aos ‘povos dominantes’ e ‘progressistas’ do Norte civilizado europeu?²⁹ Render-se ao ponto de vista alheio, introjetando-o, não é somente abdicar do ponto de vista próprio. É ver e avaliar os outros não como são, mas como fazem por ser vistos.

O Brasil vem tentando de tudo. Toda vez que aparece alguma potência emergente no mundo, tentamos nos repensar e refazer à sua imagem. Será a China no século XXI? Ou será que já não fomos longe demais nessa bizarra

e infrutífera empreitada? Por que não fazer o Brasil o próprio Brasil?

Com esse recorte histórico na formação das economias capitalistas, um ponto que interessa envolve a liberdade econômica, porque o capitalismo pauta-se na liberdade econômica para se sustentar.

O desvirtuamento identificado em todas as facetas neoliberais é a de considerar a liberdade econômica na perspectiva pura do espaço de trocas chamado “mercado”, em sobreposição aos eixos constitucionais identificadores da estrutura estatal.

De modo detido, a liberdade na fixação de preços, nessa ótica, resultaria em instrumento de “mercado”, vago e empregado de modo aleatório.

Como destaquei no capítulo anterior, a liberdade na fixação de preços deve centrar-se em princípios outros também norteadores da ordem econômica e financeira, como a defesa do consumidor, além de se preservar o alcance do fim da ordem econômica e financeira, com a promoção da justiça social.

A Constituição da República de 1988, embora resguarde a liberdade econômica, não a valoriza em dissonância com os demais ditames constitucionais, tampouco prioriza a liberdade da iniciativa econômica como “expressão da dignidade humana” de modo isolado, na linha do que sustentam Garcia e Tavares (2016). Não há, ainda, adoção única do modelo capitalista, como também afirmam esses autores, num pensamento sustentado por Souza (2017), Clark, Corrêa, Nascimento (2013), inclusive.

Ademais,

As políticas econômicas devem ser executadas de forma democrática, transparente e conforme os anseios das nações, já que aquelas, sem armas ou lutas corporais, podem aniquilar ou soerguer setores, criar cidades mortas ou prósperas, ampliar ou reduzir diferenças socioeconômicas entre regiões. Aliás, é em virtude delas que elimina-se povos e etnias, ou ainda inviabiliza-se a procriação de seus bravos sobreviventes. Portanto, as políticas econômicas podem levar à condenação à morte e à não reprodução, sem a publicação devida e direito de ampla defesa (Clark, 2008c, p. 42).

A “ideologia constitucionalmente adotada”, como abordada noutros momentos do desenvolvimento da tese, mostra-se imprescindível para preservação da linha interpretativa que acomode o real sentido das previsões do texto e que guardam sua coerência e unidade, ao mesmo tempo que impulse a democracia, a dignidade humana e o desenvolvimento.

Dessas considerações sobre a liberdade econômica e dos contornos da

Constituição Econômica, as regras de Direito Econômico, como a “do equilíbrio” e a “da indexação”, apontadas por Souza (2017), também devem ser observadas no controle de preços (e isso também foi por mim ressaltado no capítulo anterior).

Pela “regra de equilíbrio”, o instituto do controle de preços há de se voltar ao ponto ou à zona de equilíbrio entre interesses individuais e sociais, os quais, sob a ótica dos fundamentos da ideologia então adotada, mostram-se confrontantes. Isso é o que se espera em toda relação de Direito Econômico na linha de Souza (2017).

Some-se, ainda, a necessária atenção à “regra da indexação”, de modo que, no cenário de variação do poder aquisitivo da moeda em índices superiores aos esperados numa economia estável, o controle de preços deve ser tratado como medida que considere os impactos sobre interesses privados.

O setor agrícola e a fixação de preços dos produtos agrícolas, nesse cenário, tomam relevo, não para acudir, com exclusividade as exportações, mas, de modo fundamental, para considerar o impacto no “mercado” interno, pois o dito mercado integra o patrimônio nacional (artigo 219 da Constituição de 1988).

A propriedade está com uma minoria que, assim, decide como devem ser utilizadas as terras. Muitos, aliás, conservam parte, como reserva, caso ocorra uma expansão de determinada cultura ou aumento do rebanho, enquanto grande parte da população se acumula em terras mais escassas e disponíveis (Furtado, 2000).

Nessa perspectiva, destacava Galeano (1983, p. 42-43) sobre o impacto colonial na propriedade de terras e a identificação atual do latifúndio, impactando, sobremaneira, o desenvolvimento econômico latino-americano, além de retratar um dos fatores mais relevantes da marginalização e da pobreza latino-americanas:

Da plantação colonial, subordinada às necessidades estrangeiras e financiada, em muitos casos, do exterior, provém em linha reta o latifúndio de nossos dias. Este é um dos gargalos da garrafa que estrangulam o desenvolvimento econômico da América Latina e um dos fatores primordiais da marginalização e da pobreza das massas latino-americanas.

O latifúndio atual, mecanizado em medida suficiente para multiplicar os excedentes de mão-de-obra, dispõe de abundantes reservas de braços baratos. Já não depende da importação de escravos africanos nem da encomenda indígena. Ao latifúndio basta o pagamento de diárias irrisórias, a retribuição de serviços em espécies ou o trabalho gratuito em troca do usufruto de um pedacinho de terra; nutre-se da proliferação de minifúndios, resultado de sua própria expansão, e da contínua migração interna de legiões de trabalhadores que se deslocam, empurrados pela fome, ao ritmo de safras sucessivas.

Com efeito, no Brasil, as décadas de 1950 e de 1960 retratam crescimento da

área cultura com a forma principal de minifúndios *versus* redução da quantidade de terras por trabalhador (Furtado, 2000).

Ao longo do tempo, os impactos advindos de uma “modernização agrícola” foram sentidos pelos pequenos produtores rurais, como alertam Nychai, Amaral e Michellon (2013, p. 113-114):

Na ótica do desenvolvimento sob o paradigma da modernização da agricultura, o padrão moderno-desenvolvimentista seria aquele adotado pelos agricultores empresariais, medido pelo grau de intensificação das atividades. Assim, a modernização foi admitida como o único caminho para o desenvolvimento econômico e social. As políticas de desenvolvimento deveriam privilegiar ações em direção à modernização, desprezando as formas de produção que não se enquadrem nos padrões modernos. A diversidade e a diferenciação das formas de produção mais artesanais e não profissionalizadas foram consideradas empecilhos para o desenvolvimento e modernização da agricultura. Como consequência, o êxodo rural foi tratado como inevitável e desejável, a fim de deixar o caminho livre aos inovadores e aos que queriam se inovar no meio rural, além de fortalecer o mercado de trabalho urbano-industrial (MENEGETTI, 2012).

A modernização, da forma como foi concebida, foi admitida como o único caminho para o desenvolvimento. Contudo, este padrão levou muitos agricultores, principalmente do segmento das pequenas propriedades rurais, à pobreza, à dependência e à perda de identidade, ficando à margem do espraio do desenvolvimento socioeconômico decorrente do modelo urbano-industrial. Esse modelo é arriscado e pode impactar na função alimentar dada a grande participação das pequenas propriedades rurais na produção de alimentos.

A Constituição de 1988 inaugura um outro momento, pois destaca comandos para impulsionar o desenvolvimento, em particular, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar nacional, no combate à pobreza, inclusive (em especial, os artigos 1º, incisos III, IV; 3º, incisos I, II, III, IV; 6º; 21, inciso IX; 23, incisos VIII e X; 170, *caput* e inciso VII; 193; 218, § 2º; 219; 225, § 1º, inciso V).

Como destacam Castro e Clark (2025, p. 5),

A Constituição Econômica estabelece que o Estado tem a função central em sua missão constitucional de promover ruptura com a estrutura econômica neocolonial, de dependência cultural, tecnológica e econômica (Clark; Corrêa; Nascimento, 2020, p. 26a). Dessa forma, não se deve perpetuar distinções socialmente estabelecidas, uma vez que necessita promover o desenvolvimento estatal, caracterizado pela diminuição de diferenças sociais e regionais, bem como pela melhor distribuição de renda.

Para o desenvolvimento rural e para a segurança alimentar nacional, as políticas públicas passaram a ser prioritárias (ou deveriam ser) segundo as previsões constitucionais de 1988. Isso porque o papel do próprio Estado foi redesenhado. De

assistencialista e provedor, o Estado brasileiro deveria planejar, intervir, atuar, com propósitos bem delineados, tendo por base a inclusão de grupos marginalizados, o incentivo à sustentabilidade e a atenção à agricultura familiar.

A propósito, é na década de 1980 que se percebe uma mudança da noção de produção agropecuária, muito antes, já considerada como sinônimo de alimentos, então qualificada como “setor primário”.

A mudança, atrelada ao que se denominou de “crise financeira”, retratou-se numa demanda mais dinâmica, então ocasionada pelo desenvolvimento de economias de grande alcance e de crescente inserção no mercado internacional, a exemplo da China, Índia e alguns países africanos, além de novas demandas de massa em relação ao estabelecimento de matrizes energéticas. Citam-se, ainda, o desenvolvimento da biomassa e a utilização dos mercados de grãos para operações especulativas dos fundos financeiros internacionais (Las Agro-Industrias..., 2009).

O cenário pós-Constituição de 1988 é indicativo da aplicabilidade paulatina dessas previsões constitucionais.

[...] A década de 1990 marca o início de novas concepções sobre o desenvolvimento rural, com importantes mudanças no foco e entendimento do processo. Essas alterações desdobraram-se em políticas estatais direcionadas a assuntos até então pouco tratados: reforma agrária, crédito para agricultores familiares, apoio aos territórios rurais e ações de inclusão de mulheres, jovens, aposentados e negros (Clark; Lelis, 2016, p. 159).

Nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e, de modo específico, à segurança alimentar (atrelada, como está, a esse desenvolvimento), destaco, como exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Com ele, é possível alcançar mais agricultores familiares, elevar os preços de produtos para os demais agricultores locais (Grisa; Porto, 2015).

Nas demais nações da América Latina, é possível constatar um movimento a favor da agricultura familiar. O Chile, pioneiro em tratar os agricultores familiares, mantém, desde 1962, um programa destinado a conceder crédito diferenciado a agricultores familiares. Cuba, em 1993, elaborou uma política de redistribuição fundiária destinada ao abastecimento interno. A Argentina, sem um movimento social forte, criou uma política pública específica para a agricultura familiar em 2004. O Uruguai, após a ascensão de um governo de esquerda em 2006, elaborou uma política voltada exclusivamente para os agricultores familiares. A Costa Rica elaborou em 2010, em conjunto com a FAO, um plano setorial para a agricultura familiar. A Nicarágua, desde 2012, tem uma secretaria específica para a agricultura familiar (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015, p.601-602) (Lelis, 2019, p. 209).

Campos *et al.* (2015, p. 104-105), além de exaltarem o PAA – que, no ano de 2015, completou doze anos –, como uma experiência inspiradora a muitos países, citam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), previsto pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, com relação pela Resolução do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 38, de 16 de julho de 2009. Destacam, ainda, do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), previsto pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o Bolsa Verde, previsto pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e o Programa Fome Zero, lançado no ano de 2003. E reforçam a unificação de vários programas no Bolsa Família:

As experiências brasileiras de compras governamentais da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA⁵) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE⁶), inspiram muitos países, movimentos sociais e governos, principalmente na América Latina, Caribe e África. Na África, por exemplo, o PAA está presente na Etiópia, Níger, Moçambique, Malauí e Senegal - por meio da iniciativa PAA África, uma parceria que envolve entidades do Governo Federal brasileiro (o Ministério das Relações Exteriores) e organizações internacionais, como o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

O PAA completa 12 anos de conquistas em 2015 e este é um momento de grande significado para o Brasil, em especial para a agricultura familiar e para aqueles que promovem a segurança alimentar no país. O Programa tem como propósito promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como a inclusão econômica e fomento à produção sustentável, por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

O MDS é referência no contexto nacional e internacional no gerenciamento de políticas públicas que aliam questões sociais, ambientais e econômicas, a exemplo das políticas geridas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria – BSM⁷: o Bolsa Verde⁸ e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que privilegiam extrativistas e agricultores familiares, por meio do fortalecimento de políticas voltadas para essas populações.

A visão de segurança alimentar brasileira está integrada com o fortalecimento da agricultura familiar. O Programa Fome Zero, lançado em 2003, viabilizou um conjunto de iniciativas para garantir o combate à fome e a promoção da segurança alimentar. Três refeições diárias era a meta mínima do programa, o direito humano à alimentação saudável e adequada foi introduzido na Constituição, uma Lei de Segurança Alimentar foi aprovada no Congresso que previu, entre outras coisas, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN⁹).

Vários programas foram unificados no programa Bolsa Família¹⁰, que passou a garantir renda mínima para milhões de famílias brasileiras pobres, sendo a maior parte desses recursos destinada para a aquisição de alimentos. Foi unificada também a gestão de vários programas e ações na área social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Além disso, os recursos para alimentação escolar e para o PAA cresceram sistematicamente durante os anos de 2003 a 2014 (MDS, 2014).

Além dessas políticas públicas citadas, aqui, de forma exemplificativa sem

propósito de enfrentamento maior, pelos limites do objeto da pesquisa, é importante mencionar a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, instituída pela Lei nº 11.326, de 2006 (“Lei da Agricultura Familiar”), marco infraconstitucional para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento da agricultura familiar. Isso porque traz a disciplina jurídico-normativa para a formulação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais, sistematizando adequadamente a matéria.

Feitos esses registros, não há dúvidas de que o desenvolvimento, mais especificamente rural, encontra respaldo constitucional e infraconstitucional tem caminhado para efetividade.

Como dito no terceiro capítulo a respeito da política de preços agrícolas, o controle brasileiro de preços públicos e privados sempre existiu e suas bases constitucionais vigentes encontram-se nos artigos 170 e 174, ambos da Constituição da República de 1988, e pode contribuir para o efetivo desenvolvimento rural.

De acordo com Lelis (2019, p. 171-172), o desenvolvimento rural no Brasil recebeu concepções inovadoras pós-Constituição de 1988 que repercutem, sobremaneira, em sua definição e na identificação geracional de políticas brasileiras voltadas ao desenvolvimento rural:

[...] A década de 1990 marca o início de novas concepções sobre o desenvolvimento rural, com importantes mudanças no foco e entendimento do processo. Essas alterações desdobraram-se em políticas governamentais direcionadas a assuntos, até então, pouco tratados: reforma agrária, crédito para agricultores familiares, apoio aos territórios rurais e ações de inclusão de mulheres, jovens, aposentados e negros (SCHNEIDER, 2010). Três fatores associam-se de maneira mais intrínseca ao processo de mudanças de concepções quanto ao desenvolvimento rural, conforme Schneider, Shiki e Belik (2010). O primeiro deles refere-se à mudança na visão do que se entendia por desenvolvimento rural, desatrelando-o da ideia de que se tratava apenas de uma questão de assistência social ou políticas pró-pobres em áreas marginalizadas. Segundo, o papel ativo dos agentes locais rurais passou a ser priorizado para o desenho, o planejamento e a implementação das políticas públicas. O terceiro fator é a incorporação da noção de desenvolvimento rural sustentável. Esses fatores foram responsáveis por iniciar um processo de mudança que continua desde a década de 1990, com relevantes implicações sobre as políticas públicas do setor. Dessa forma, com base nos padrões de intervenção do Estado e no modo como se desenvolveram, podem-se distinguir três gerações¹²⁴ de políticas brasileiras de desenvolvimento rural a partir desses anos (Schneider; Shiki; Belik, 2010). A primeira geração corresponde ao período entre 1993 e 1998, caracterizada pelo delineamento de novas políticas públicas com foco em assentamentos, reforma agrária e crédito para pequenos agricultores familiares. Nessa geração enquadram-se as políticas públicas dos anos 1990. A segunda geração de políticas para o desenvolvimento do meio rural é alocada no início da década de 2000 e tem

como referência a política social e assistencialista. A terceira e última geração vigora de meados de 2005 até o presente e tem referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, conforme se mostrará no estudo dos PPAs.

Ao pinçar o controle de preços agrícolas, da espécie preços mínimos, é possível identificar uma contribuição específica na efetividade do desenvolvimento rural e da segurança alimentar nacional. Da definição de preços a determinados produtos, modula-se e equilibra-se a oferta e a procura num alcance produtor/consumidor, assim considerados os de menor ou grande potencial.

Na prática, a inserção do instrumento no planejamento estatal, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada” e as regras de Direito Econômico, também já destacadas, tornam possível a definição de preços mínimos, com previsão de efeitos a curta, médio e longo prazos, análise de riscos, com acompanhamento e fiscalização, também próprios do Estado, calibrando a oferta e a procura dos produtos, em conformidade, não única de mercado (priorizado o externo, aliás), mas do desenvolvimento nacional, com incentivo ao pluralismo produtivo agrícola e, da mesma forma, de incentivo às multiculturas que abarquem as variáveis da agricultura brasileira.

O controle de preços mínimos não é de caráter excepcional, para situações emergenciais, porquanto a intervenção estatal não é, de modo algum, excepcional. A exposição acerca do instrumento e os exemplos coletados no capítulo 3 reforçam essa afirmação.

De toda forma, as consequências do controle de preços mínimos, para que transitem e impulsionem o desenvolvimento, para que retratem o instrumento como estabilizador permanente (ou seja, sem uso esporádico, excepcional), devem ser conjugadas com fatores outros, de acompanhamento e orientação aos produtores (em especial, o pequeno produtor, mais ainda, o familiar, além das produções indigenistas e quilombolas), de incentivos, destinação de insumos, resgate do estoque público em tempos de flutuação das trocas, com aumento da oferta de determinados produtos. Enfim, o planejamento estatal desencadeia a correlação de outras políticas públicas.

O que delineia a viabilidade da adoção desse instrumento é mais a presença do Estado na relação oferta-procura de determinado produto agrícola. Sobreleva mencionar, dentro da ótica da consolidação da democracia, da dignidade humana e do desenvolvimento, que o controle de preços mínimos agrícolas pode contribuir mais

e ampliar o desenvolvimento – incluindo as comunidades tradicionais, como os indígenas, os quilombolas, os extrativistas, na linha desenvolvimentista numa sociedade democrática e plural, segundo Corrêa (2017) – e a segurança alimentar – assim entendida como direito humano e fundamental para resguardo da “alimentação adequada” (Corrêa; Clark; Carvalho, 2018), por meio da disponibilidade de alimentos voltados ao sustento e à preservação da vida digna.

Sobre a alimentação, aliás, ressaltam Corrêa, Clark e Carvalho (2018, p. 736-737), que, apesar de incluída no texto constitucional de 1988 como direito fundamental, a partir da Emenda à Constituição nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, muito antes estava assim amparada, de forma implícita:

Os direitos fundamentais inscritos na Constituição representam, invariavelmente, o reconhecimento no âmbito jurídico de lutas sociais travadas em um determinado contexto social e político. No caso do tema deste trabalho, o fenômeno alimentar foi reconhecido como direito fundamental à alimentação à luz da previsão expressa na Constituição brasileira no seu art. 6º que trata dos direitos sociais. Todavia, o reconhecimento jurídico-positivo da alimentação no plano constitucional foi um processo de grande embates e conflitos entre atores sociais, sendo a Emenda Constitucional nº 64 o maior símbolo de vitória (BRASIL, 2010). Do ponto de vista histórico, o tema alimentação, enquanto direito fundamental, só foi surgir, ainda que indiretamente, na ordem constitucional brasileira com a Constituição de 1934, que, entre seu avanço no trato dos direitos sociais, assegurou aos cidadãos o direito de prover sua própria subsistência e a de sua família. Além disso, o referido diploma ainda previu, dentre os auxílios subsidiários à educação e a alimentação aos alunos carentes.

[...]

[...] Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo antes de a Emenda Constitucional nº 64/2010 trazer a previsão expressa do direito fundamental à alimentação, já era possível reconhecer a garantia deste direito implicitamente. Isto, segundo Siqueira (2013, p. 40), porque dentro dos objetivos da República (art. 3º), o texto constitucional elenca a necessidade de se erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais. Além disso, outro exemplo trazido pelo autor diz respeito ao art. 7º, IV, que elenca, dentre as necessidades vitais básicas a que o salário mínimo deve atender, a alimentação. Nota-se, portanto, que ainda que haja um histórico de tratamento do assunto, mesmo de forma indireta, nas ordens constitucionais anteriores, a abordagem do assunto sempre foi atrelada à questão da fome, apenas uma das dimensões do conceito de insegurança alimentar que são tratadas nos dias atuais.

Na realidade brasileira, como assevera Fernandes, é necessário pensar políticas públicas de modo a considerar as particularidades próprias das relações sociais na produção de seus territórios, do contrário, “[...] condena o campesinato à subordinação ao modelo de desenvolvimento hegemônico: o agronegócio.” (Fernandes, 2015, p. 398).

O controle de preços revela-se, dessa forma, como instrumento constante a

permitir a presença estatal no “mercado”, previsto dentro do planejamento estatal segundo a abrangência de ações (setorial e/ou global) e executado pelos entes responsáveis, com respeito às previsões constitucionais de admissão do seu emprego, a “ideologia constitucionalmente adotada” e as regras de Direito Econômico (equilíbrio e indexação). Cuida-se de limite ao poder econômico privado voltado a viabilizar a livre iniciativa, a livre concorrência, a liberdade econômica, além de viabilizar a defesa do consumidor e a soberania econômica.

O controle de preços mínimos é, assim, instrumento estabilizador permanente da política de preços agrícolas. Sua empregabilidade, mais amplamente direcionada, pode contribuir para a promoção do desenvolvimento rural e da segurança alimentar nacional na América Latina, a exemplo do que se percebe com o emprego no café brasileiro. Para tanto, exige-se sua inserção em ações governamentais regulatórias dos preços na linha exposta ao longo desta pesquisa.

Se, de fato, o “sucesso econômico” advindo do capitalismo “[...] tornou mais aguda a discrepância entre a capacidade de viver uma vida melhor e mais longa e a falta de um aumento proporcional da moral, ou mesmo da felicidade” (Milanovic, 2020, p. 263), porque “[...] o capitalismo adentrou a esfera privada, incluindo nossas casas, e afeta o uso que fazemos do nosso tempo livre e da propriedade pessoal (que agora se transformou em capital) [...]” (Milanovic, 2020, p. 296-297), espero que a (re) leitura do instrumento por mim estudado revigore a incessante busca pela democracia, pela dignidade humana e pelo desenvolvimento, num revigorar da própria ideologia constitucional.

A seguir, abordo, de modo mais detido, o aspecto acerca do emprego em si do instrumento na política de preços agrícolas, em particular, na espécie preços mínimos.

4.1 Controle de preços mínimos na política brasileira de preços agrícolas: um instrumento constante, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada” de 1988

Compreendida tipologia do controle de preços (gênero e espécies) no subtópico 3.1, cabe o enfrentamento especial e que se encontra no centro do problema levantado na presente pesquisa: seria o instituto do controle de preços algo constante?

Com a referida tipologia, destaquei exemplos que demonstram, sim, o emprego

em tempos crises, mas outros, também, que são constantes, compõem no cotidiano sem qualquer questionamento acerca da aplicabilidade do instituto.

Mas há defensores de um emprego excepcional do controle de preços.

Comparato (2011), nos idos da década de 1990, em artigo intitulado “Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado”, apesar de reconhecer a relativização da liberdade empresarial e a intervenção estatal pós-Constituição de 1988 como algo próprio do “dever constitucional” e não uma “mera intervenção – excepcional e temporária – do Estado no campo econômico privado” (Comparato, 2011, p. 431), defendeu que a política de fixação de preços não estaria abarcada pela presença do Estado:

A Constituição vigente não legitima a tese coordenadora de toda política de fixação de preços no mercado. O art. 174, freqüentemente citado como esteio dessa interpretação, na verdade não a conforta. A norma constitucional aí contida principia pela redobrada declaração de que o Estado é ‘agente normativo e regulador da atividade econômica’. Não se limita, pois, às tarefas de fiscalização e incentivo, logo adiante enunciadas. Seria, de resto, incompreensível que a atividade de fiscalização se fizesse no vácuo, isto é, sem referência a normas ou regramentos anteriormente editados. Por outro lado, o que é meramente indicativo para o setor privado é o planejamento, não, obviamente, a atividade normativa e reguladora do Estado. De outro modo, estaríamos diante de uma autêntica *contradictio in adiecto*, com a edição de normas que não seriam normas, mas meros conselhos ou advertências.

Planejamento não se confunde com a regulação, em geral, da atividade econômica. Pode haver planificação sem imposição normativa – é o caso do planejamento praticado na França, a partir de 1945 – e a regulação da atividade econômica sem planejamento, isto é, sem o estabelecimento de programa global de atividades, com a fixação de objetivos e a escolha dos meios ou instrumentos apropriados (Comparato, 2011, p. 434).

Adiante, também afirma que há um “razoável consenso” (Comparato, 2011, p. 439) doutrinário e jurisprudencial³², no sentido de que a restrição à liberdade empresarial, com base no controle de preços pelo Estado, apresenta limites pela legalidade, igualdade e proporcionalidade (Comparato, 2011).

Com relação à legalidade, parece-me algo intransponível, segundo os preceitos da Constituição de 1988 e da sua Constituição Econômica acerca da intervenção estatal, seja direta, seja indiretamente (de que é exemplo o controle de preços, objeto

³² Ao abordar os três limites do controle de preços por parte do Estado, Comparato (2011) atrai, quanto à legalidade, doutrina francesa, portuguesa e italiana; quanto à igualdade, ventila jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão; e quanto à proporcionalidade, cita acórdão da Suprema Corte estadunidense, entendimento do Tribunal Constitucional alemão, além de doutrinas francesa e alemã.

da presente pesquisa).

No tocante à igualdade, Comparato afirma que é formal, mas, principalmente, para “a necessária equanimidade dos efeitos legais; vale dizer, o tratamento dos sujeitos de direito de acordo com as reais condições de situação econômica de suas respectivas categorias.” (Comparato, 2011, p. 442). Aqui, então, revela-se mais um tratamento isonômico do que igualitário. Isso, porém, também não se mostra suficiente para sustentar que o controle de preços pelo Estado não pode ser em toda política de precificação no mercado. Na verdade, assim como a legalidade, o tratamento isonômico é intrínseco à intervenção estatal, em particular, no controle de preços aqui estudado.

Por fim, em relação à proporcionalidade, como “princípio geral do direito administrativo” para adequação das imposições estatais aos fins perseguidos (Comparato, 2011, p. 443), também não é suficiente para restringir a intervenção estatal via controle de preços. Na linha do que ele próprio afirma, a proporcionalidade é um princípio e, dessa forma, permeia as decisões estatais, em estrita consonância com os demais princípios da Administração Pública dispostos no caput do artigo 37 da Constituição de 1988, além dos princípios da ordem econômica previstos no artigo 170 do mesmo texto constitucional.

Ao concluir, Comparato (2011, p. 444-445) deixa ainda mais “ambígua” sua posição no referido artigo:

Já é tempo de se colocar a delicada questão do controle público de preços no mercado em seu devido lugar, isto é, não no terreno político-ideológico, onde ela vem sendo calorosamente debatida, mas precisamente no campo técnico-jurídico.

Creio haver demonstrado que o sistema constitucional brasileiro, analogamente a todos os demais sistemas contemporâneos, ainda que de tradição, não retira ao Estado o poder de regulação dos mercados, especialmente por meio do controle de preços.

Mas, para que essa restrição ao princípio da liberdade empresarial possa legitimar-se em nome da justiça social, é indispensável que sejam observadas as exigências inerentes ao sistema de um Estado de direito democrático, vale dizer, a legalidade, a igualdade e a proporcionalidade.

O que se exige dos juízes, diante desse ‘novo direito constitucional’, é que tenham suficiente sensibilidade jurídica e bastante compreensão econômica para fazerem aplicar a Constituição no sentido da efetiva realização dos fins sociais a que ela se destina, no respeito às liberdades fundamentais.

Certamente, pelo cenário político e econômico da época de publicação do seu artigo, ora destacado, Comparato se referia a uma presença estatal por controle de preços (em especial, da espécie congelamento, tabelamento), mas assim não

sustentou em sua exposição.

Naquela época, mesmo recentíssima a Constituição de 1988, Souza (2002) já preconizava a necessidade da observância da “ideologia constitucionalmente adotada” para interpretação dos comandos, a exemplo dos comandos relacionados à intervenção estatal no domínio econômico.

Não é outra a linha defendida por Comparato (2011), mas este se manifesta como se legalidade, igualdade (isonomia) e proporcionalidade fossem limites à intervenção estatal indireta, via controle de preços, quando se trata de princípios de observância intrínseca a essa modalidade de intervenção e, especificamente, ao instrumento controle de preços, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada”.

Se, de fato, naquela época, o controle de preços foi empregado em descompasso com os comandos constitucionais não é um problema jurídico-normativo, até porque, repito, a Constituição Econômica de 1988 norteia a intervenção estatal no domínio econômico para a legalidade, a igualdade (isonomia) e a proporcionalidade. Cuidou-se, sim, de deturpação governamental do emprego do instrumento.

Ao expor uma tese como a aqui apresentada, Comparato (2011) acabou por contribuir, de modo “supostamente” negativo, para a compreensão constitucional do controle de preços, portanto. E muitos outros repetem posição contrário a respeito do controle de preços.

Um deles é Barroso (2001, p. 188; 208-209), atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, que, em artigo publicado nos idos do ano de 2001, assim se posicionou:

Doutrinadores eminentes sustentam o ponto de vista de que, no Brasil, após a Constituição de 1988, não mais seria legítimo qualquer tipo de atuação estatal no controle de preços, à vista do princípio da livre concorrência¹. Há um conjunto bem articulado de argumentos em favor dessa tese, sem embargo de existir pronunciamento jurisprudencial relevante em sentido diverso². Cabe-me declinar, por dever de honestidade científica, que não é esta a minha convicção, consoante externei em artigo doutrinário escrito ainda em 1993³.

De fato, não tendo o princípio caráter absoluto, pode haver situações excepcionais de intervenção estatal em matéria de preços. Esta possibilidade, eventual e drástica, não se confunde com a idéia que tem ganho curso em certos segmentos governamentais: a de que a livre iniciativa, decisão política fundamental do constituinte de 1988, deva ceder passo diante de todos os demais bens em alguma medida valorados pela Constituição. Ou pior: deve submeter-se às decisões circunstanciais.

[...]

[...] É possível assentar que, em situação de normalidade,

independentemente dos fundamentos em tese admissíveis para a intervenção disciplinadora, o controle prévio ou a fixação de preços privados pelo Estado configura inconstitucionalidade patente. A Constituição brasileira não admite como política pública regular o controle prévio de preços.

[...]

Admite-se, todavia, que em situações anormais seja possível o controle prévio de preços pelo Estado, na medida em que o mercado privado como um todo tenha se deteriorado a ponto de não mais operarem a livre iniciativa e a livre concorrência de forma regular. Nesses casos – excepcionais, repita-se – a intervenção se justifica, afastando o limite material acima referido, exatamente para reconstruir a prática de tais princípios. Isto é: para reordenar o mercado concorrencial de modo que a livre iniciativa e seus corolários possam efetivamente funcionar.

Note-se, porém, que o controle prévio de preços só é admissível por esse fundamento. E, mesmo assim, observado o princípio da razoabilidade. Os demais, representados pela valorização do trabalho humano e pelos princípios de funcionamento da ordem econômica, não podem justificar o controle prévio de preços, pois isso seria incompatível com o conteúdo básico da livre iniciativa. Esta proposição é válida, inclusive, em relação à atuação voltada para a proteção do consumidor – que é um dos princípios de funcionamento da atividade econômica⁴⁵. E, ademais, também quanto a este ponto, ocorreria o limite imposto pela razoabilidade, haja vista que existem mecanismos menos gravosos para esta proteção – incentivo à concorrência, punição administrativa, civil e penal dos infratores.

Nessa mesma linha, Koga (2022, p. 152-153) afirma:

Não se pode olvidar que há ampla intervenção na precificação em setores considerados sensíveis pela Administração Pública, tais como, exemplificativamente: medicamentos, planos de saúde, fornecimento de energia elétrica e saneamento básico. Nestes setores, atuam agências reguladoras com extrema sofisticação que possibilitam, através de conhecimento do mercado específico, a mediação técnica entre consumidores e fornecedores, inclusive através da análise de impacto regulatório das políticas públicas. Extrapolar a intervenção na fixação de preços de setores específicos para todos os segmentos de mercado ou ainda a uma lista ampla de produtos é uma tarefa que dificilmente poderia ser levada a cabo no curto prazo, especialmente diante do cenário de incerteza causado pela COVID-19.

[...]

[...] É juridicamente possível a intervenção do Estado na fixação de preços de produtos e serviços em cenários excepcionais, embora exista necessidade de eventos extraordinários para a sua implementação (BARROSO, 2002); (COMPARATO, 2011). Além disto, o histórico dos planos econômicos levados a cabo nas décadas de 1980 e 1990 deixa livre de dúvidas sua ampla utilização pelo Brasil (GUEDES FILHO; ROSSI, 2009), inclusive após a CF/88, sendo também digna de nota a discussão sobre o Tabelamento do Frete em discussão no Supremo Tribunal Federal na ADI 5956.

E, ainda, Bittencourt (2005), ao abordar o controle de preços na espécie tabelamento:

Os preços correspondem aos valores pecuniários pagos pelos bens e serviços apresentados no mercado. Podem ser preços privados (estabelecidos pelas leis do mercado), preços semiprivados (estabelecido

pelo Estado, mas influenciado pelas leis de concorrência) ou preços públicos (tarifas públicas estabelecidas pelo Estado).

O tabelamento consiste na excepcional fixação e controle de preços privados pelo Poder Público, visando garantir a proteção dos consumidores na aquisição de bens e serviços por valores mais compatíveis com a realidade econômica.

A importância de compreender a ordem econômica reside nas várias atuações do Poder Público neste campo que afetam as Leis do mercado e os direitos individuais. Como sua atividade é excepcional, as normas devem ser interpretadas restritivamente, conforme determinam os preceitos de hermenêutica. O ordenamento jurídico, como visto, prevê uma atividade vinculada na aplicação de atos de intervenção pelo Estado e sempre condicionada pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Coutinho e Rocha (2016, p. 255) também reconhecem o caráter excepcional do controle de preços:

[...] O controle de preços no mercado é admissível na ordem jurídica brasileira, a despeito da plena vigência do princípio da livre-iniciativa.³ Isso não quer dizer todavia, como aqui pretendemos demonstrar, que tal controle possa ocorrer em qualquer caso e, em particular, que possa ocorrer de forma permanente e generalizada quando se tratar de uma atividade econômica desempenhada em regime de mercado. Há condições para sua admissibilidade e elas podem ser sintetizadas em três planos de análise: da legalidade, da igualdade e da proporcionalidade.⁴

Para Ramos Filho (2024), buscando apoio, em particular, nas posições de Comparato (2011) e no entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, o controle de preços – ou, no seu entender, tabelamento (por preços máximos e por preços mínimos) – pode ser admitido em situações excepcionais e por prazo determinado; não é possível de forma permanente:

Reconhece Fábio Konder Comparato que o sistema constitucional brasileiro 'não retira ao Estado o poder de regulação dos mercados, especialmente por meio do controle de preços', mas adverte que, para que essa restrição ao princípio da liberdade empresarial possa legitimar-se em nome da justiça social, 'é indispensável que sejam observadas as exigências inerentes ao sistema de um Estado de Direito democrático, vale dizer, a legalidade, a igualdade e a proporcionalidade'⁶⁴⁰.

Referida modalidade de intervenção do Estado na economia é disciplinada pela **Lei Delegada n. 5, de 26.09.1962**, que atualmente rege a matéria⁶⁴¹, pois, segundo o STJ, **foi recepcionada** pela Constituição Federal de 1988⁶⁴².

[...]

A interferência do Estado na formação do preço, consoante a jurisprudência do STJ, somente pode ser admitida em **situações excepcionais** de total desordem de um setor de mercado e **por prazo limitado**, sob o risco de macular o modelo concebido pela CF/1988 [...]

[...]

Conclui-se, pelo exposto, ser inconcebível, no modelo constitucional brasileiro, a intervenção do Estado no controle de preços de forma permanente, como política pública ordinária, em atividade manifestamente entregue à livre-iniciativa e concorrência, ainda que definida como essencial

(Ramos Filho, 2024, p. 769-771).

Diferente, porém, do sustentado por todos esses estudiosos, o controle de preços não se vincula a momentos de crise, nem tem seu emprego excepcional ou eventual, muito menos dependendo do “segmento de mercado”.

Aliás, a visão de Comparato – muitas vezes associada ao seu artigo antes mencionado – foi deturbada por seus intérpretes, pois ele defende que a Constituição Econômica fixa o poder/dever estatal de intervir no domínio econômico, o que ocorre, entre outras formas, via controle de preços.

De fato, em momento algum, no texto constitucional de 1988, ou, mesmo, na exposição das suas espécies, pela doutrina, e pelos exemplos destacados na presente pesquisa no capítulo anterior, identifica-se um redutor temporal para o seu emprego.

Resta abordar, então, o entendimento jurisprudencial pátrio acerca da matéria.

E, no ponto, analiso, primeiro, os acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 79.937-DF e Recurso Especial nº 1.662.196-RJ, ambos citados por Ramos Filho (2024), a fim de sustentar que aquele Tribunal Superior reconhece o controle de preços como excepcional e admitido por prazo determinado.

Consta na ementa do acórdão, então proferido no julgamento do Recurso Especial nº 79.937-DF, sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi (Brasil, 2001):

DIREITO ECONÔMICO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. TABELAMENTO. PREÇO ÚNICO. SETOR SUCRO-ALCOOLEIRO. CONGELAMENTO DE PREÇOS. PLANOS ECONÔMICOS. IAA - INSTITUTO DO ÁLCOOL E DO AÇÚCAR. APURAÇÃO DE CUSTO DE PRODUÇÃO PELA FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. INDENIZAÇÃO PLEITEADA POR PREJUÍZO OCASIONADO POR POLÍTICA DE FIXAÇÃO DE PREÇOS EM DESACORDO COM OS CRITÉRIOS DO ART. 9º DA LEI N.º 4.870/65.

I - O exercício da atividade estatal, na intervenção no domínio econômico, não está jungido, vinculado, ao levantamento de preços efetuado por órgão técnico de sua estrutura administrativa ou terceiro contratado para esse fim específico; isto porque há discricionariedade do Estado na adequação das necessidades públicas ao contexto econômico estatal; imprescindível a conjugação de critérios essencialmente técnicos com a valoração de outros elementos de economia pública.

II - O tabelamento de preços não se confunde com o congelamento, que é política de conveniência do Estado, enquanto intervém no domínio econômico como órgão normativo e regulador do mercado, não havendo quebra do princípio da proporcionalidade ao tempo em que todo o setor produtivo sofreu as consequências de uma política econômica de forma ampla e genérica.

III- Apesar de inviável, em sede de recurso especial, a quantificação dos danos sofridos pelas usinas e engenhos de açúcar - com a fixação de preços

únicos para o setor sucro-alcooleiro, decorrente de tabelamento de preço – porque implica em reexame de prova vedado pela Súmula n.º 07/Colendo Superior Tribunal de Justiça, é possível a discussão da legalidade dos critérios exteriorizadores da defasagem do setor.

No julgamento acima, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria de votos, fez distinção entre tabelamento e congelamento de preços para reconhecer a viabilidade da intervenção estatal como procedida no setor sucroalcooleiro, afastando a responsabilidade do Estado a reparar danos à Destilaria Alto Alegre S/A.

Mas, do voto proferido pela relatora (Brasil, 2001), assim como fez Ramos Filho (2024), identifico trecho, no qual é sustentado o caráter excepcional do controle de preços:

Pelo exposto, o controle fiscalizador sobre os preços tem certamente o sentido fraco e não o forte. O Estado, como agente normativo e regulador não se impõe ao mercado para dominá-lo. Não o dirige, apenas vela que a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano ocorram nos quadros dos princípios constitucionais. Consequentemente, em casos excepcionais, quando a ocorrência de certas anomalias é capaz de pôr em risco o próprio fundamento da atividade econômica livre, pode o agente-Estado promover a imposição de restrições na espontaneidade contingente do mercado na formação dos preços justamente com o objetivo de salvaguardá-la. Isto, obviamente, como exceção e jamais como regra, pois restringir regularmente não é fiscalizar, mas dirigir a economia, ainda que em termos setoriais.

Independente disso, pondero que, da fundamentação constante no voto da relatora, não se extrai maior debate a respeito do ponto, remanescendo como algo vago a afirmação de que a intervenção estatal na fixação de preços seja uma exceção e não uma regra.

O outro julgamento, também da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, refere-se ao Recurso Especial nº 1.662.196-RJ, sob relatoria do Ministro Og Fernandes.

Transcrevo a ementa do acórdão proferido no aludido julgamento:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. ATIVIDADE DE PRATICAGEM. LIMITES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA. FIXAÇÃO DE PREÇOS MÁXIMOS PELA AUTORIDADE MARÍTIMA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não procede a suscitada contrariedade ao art. 535, II, do CPC/1973, tendo em vista que o Tribunal de origem decidiu, fundamentadamente, as questões essenciais à solução da controvérsia, concluindo de forma contrária à defendida pela parte recorrente, o que não configura omissão ou qualquer

outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

2. Cinge-se a questão à possibilidade de intervenção da autoridade pública na atividade de praticagem, para promover, de forma ordinária e permanente, a fixação dos preços máximos a serem pagos na contratação dos serviços em cada zona portuária.

3. Tomando de empréstimo a precisa definição entabulada pela eminente Ministra Eliana Calmon no julgamento do REsp 752.175/RJ, observa-se que o exercício do trabalho de praticagem é regulamentado pela Lei n. 9.537/1997, que, em seu art. 3º, outorga à autoridade marítima a sua implantação e execução, com vista a assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e nas hidrovias, justificando, dessa forma, a intervenção estatal em todas as atividades que digam respeito à navegação.

4. Denota-se, da própria letra dos arts. 12, 13, 14, e 15 da Lei n. 9.537/1997, que se trata de serviço de natureza privada, confiada a particular que preencher os requisitos estabelecidos pela autoridade pública para sua seleção e habilitação, e entregue à livre iniciativa e concorrência.

5. A partir do advento da Lei n. 9.537/1997, foi editado o Decreto n. 2.596/1998, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e regulamenta a questão dos preços dos serviços de praticagem, salientando a livre concorrência para a sua formação, bem como o caráter excepcional da intervenção da autoridade marítima para os casos em que ameaçada a continuidade do serviço.

6. Posteriormente, editou-se o Decreto n. 7.860/2012, que criou nova hipótese de intervenção da autoridade pública na formação dos preços dos serviços, agora de forma permanente e ordinária.

7. A interpretação sistemática dos dispositivos da Lei n. 9.537/1997, consoante entendimento desta relatoria, só pode conduzir à conclusão de que, apenas na excepcionalidade, é dada à autoridade marítima a interferência na fixação dos preços dos serviços de praticagem, para que não se cesse ou interrompa o regular andamento das atividades, como bem definiu a lei.

8. A doutrina e a jurisprudência são uníssonas no sentido de que a interferência do Estado na formação do preço somente pode ser admitida em situações excepcionais de total desordem de um setor de mercado e por prazo limitado, sob o risco de macular o modelo concebido pela CF/1988, com exceção dos casos em que a própria Carta Constitucional instituiu o regime de exploração por monopólio público.

9. É inconcebível, no modelo constitucional brasileiro, a intervenção do Estado no controle de preços de forma permanente, como política pública ordinária, em atividade manifestamente entregue à livre iniciativa e concorrência, ainda que definida como essencial.

10. O limite de um decreto regulamentar é dar efetividade ou aplicabilidade a uma norma já existente, não lhe sendo possível a ampliação ou restrição de conteúdo, sob pena de ofensa à ordem constitucional.

11. Recurso especial a que se dá provimento, para restabelecer a ordem concedida na sentença de piso, a fim de determinar que a autoridade impetrada se abstenha de impor limites máximos aos preços do serviço de praticagem prestado por seus associados, ressalvada a hipótese legalmente estabelecida no parágrafo único do art. 14 da Lei n. 9.537/1997 (Brasil, 2017).

O relator, Ministro Og Fernandes (Brasil, 2017), em seu voto, entendeu que a imposição de limites máximos de preços ao serviço de praticagem não poderia ocorrer diante da ausência de previsão na Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, “[...] a menos que na excepcional hipótese do risco de descontinuidade do serviço, em face

de sua essencialidade.” Na fundamentação adotada, citou a posição do Ministro Luís Roberto Barroso no artigo já mencionado por mim neste capítulo, de modo a afirmar a inviabilidade da intervenção estatal na fixação de preços de forma permanente:

Na lição do Ministro Luís Roberto Barroso, no artigo "A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços" (<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/44384>), uma circunstância que justificaria a intervenção do Estado na fixação de preços seria a deterioração generalizada do princípio da livre iniciativa e da livre concorrência, que exija a ação estatal para sua reorganização.

[...]

Na conclusão do autor, é inconcebível, no modelo constitucional brasileiro, a intervenção do Estado no controle de preços de forma permanente, como política pública ordinária, em atividade manifestamente entregue à livre iniciativa e concorrência, ainda que definida como essencial.

[...] (Brasil, 2017).

Apesar do entendimento do relator, seguido de forma majoritária pelos demais Ministros, aliás, é certo que o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.662.196-RJ, firmou um entendimento apontado como “uníssonos” na doutrina e na jurisprudência, mas se ancorou, precariamente, no entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso num artigo jurídico. Quanto à jurisprudência, o relator mencionou o julgamento do REsp nº 744.077-DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que não cuidou do controle de preços; apenas externou a necessidade de a intervenção estatal no domínio econômico, como instrumento de regulação, observar os princípios e os fundamentos da ordem econômica, a fim de não afrontar o princípio da livre iniciativa, “um dos pilares da República” (Brasil, 2017).

Levanto, agora, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, guardião máximo da Constituição.

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950-SP, em razão da sua relevância, foi abordado logo no segundo capítulo desta tese.

Destaco, na sequência, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319-DF – ação referenciada por Barroso no artigo aqui mencionado (Barroso, 2001).

Transcrevo a ementa constante no acórdão proferido quando do julgamento dessa ação direta de inconstitucionalidade, sob relatoria do Ministro Moreira Alves:

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências. - Em face da atual Constituição, para conciliar o

fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. - Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares. - Exame das inconstitucionalidades alegadas com relação a cada um dos artigos da mencionada Lei. Ofensa ao princípio da irretroatividade com relação a expressão "marco" contida no parágrafo 5º do artigo 2º da referida Lei. Interpretação conforme a Constituição aplicada ao "caput" do artigo 2º, ao parágrafo 5º desse mesmo artigo e ao artigo 4º, todos da Lei em causa. Ação que se julga procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "marco" contida no parágrafo 5º do artigo 2º da Lei nº 8.039/90, e, parcialmente, o "caput" e o parágrafo 2º do artigo 2º, bem como o artigo 4º os três em todos os sentidos que não aquele segundo o qual de sua aplicação estão ressalvadas as hipóteses em que, no caso concreto, ocorra direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (Brasil, 1993).

O Ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da citada ação, em dezembro de 1993 (Brasil, 1993), sustentou, em seu voto, a inconstitucionalidade dos critérios de reajuste das mensalidades escolares então previstos pela Lei nº 8.039, de 30 de maio de 1990 (conversão da Medida Provisória nº 183, de 27 de abril de 1990, com posterior revogação pela Lei nº 8.170, de 17 de janeiro de 1991).

Para o Ministro, o mecanismo de preços externado na Lei nº 8.039, de 1990, desconsiderava a liberdade de mercado e quebrava com a natureza sinalagmática dos contratos. Restou vencido, porém, juntamente com o Ministro Sepúlveda Pertence – que reconhecia a inconstitucionalidade específica do § 2º do artigo 2º daquela lei –, prevalecendo a tese do relator, Ministro Moreira Alves, no sentido de que o texto constitucional de 1988 sinaliza a presença estatal, por via legislativa, na regulação da política de preços de bens e serviços, quando retratado o abuso do poder econômico, em descompasso com o fundamento da livre iniciativa e dos princípios da livre concorrência, defesa do consumidor e redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social (Brasil, 1993).

Em decisões posteriores, o Supremo Tribunal Federal reforça o entendimento de que o controle de preços não é emergente ou excepcional, ou seja, não é apenas uma política econômica passageira e conjuntura, para momento particulares de crise e excepcionais, mais sim constantes e estruturante, logicamente devendo respeitar os ditames constitucionais e a sua ideologia adotada.

O julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 23543-DF, pela Primeira Turma, sob relatoria do Ministro Ilmar Galvão, em 27 de junho de 2000, embora fundado na tese da conveniência e oportunidade, reafirmou, por linhas outra,

o entendimento de que o Estado, por força da Lei nº 8.178, de 1º de março de 1991, intervém na fixação do preço (no caso, o preço da cana-de-açúcar), cabendo ao Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento a execução da política econômica governamental para liberar, no todo ou em parte, os preços de qualquer setor:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CANA-DE-AÇÚCAR. PORTARIA Nº 294, DE 13.12.96, DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, QUE LIBEROU OS PREÇOS DO PRODUTO, A PARTIR DE 1º.05.98. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA HIERARQUIA DAS NORMAS, DA LEGALIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA SEGURANÇA JURÍDICA, E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. O art. 10 da Lei nº 4.870/65, que previa a fixação do preço da cana-de-açúcar, foi alterado pelo art. 3º, III, da Lei nº 8.178/91, que deixou a critério do Ministro da Fazenda, responsável pela execução da política econômica do Governo, a liberação, total ou parcial, dos preços de qualquer setor, o que foi concretizado pela referida autoridade por meio do ato impugnado, em face do manifesto descabimento da exigência de lei, ou de decreto, para fixação ou liberação de preços. Não há falar-se, portanto, em ofensa aos princípios constitucionais sob enfoque. No que concerne ao mérito do ato impugnado, é fora de dúvida que se trata de matéria submetida a critérios de conveniência e oportunidade, insuscetíveis, por isso, de controle pelo Poder Judiciário. Recurso desprovido (Brasil, 2000).

Ao final do ano de 2005, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal enfrentou o Recurso Extraordinário nº 422941-DF, sob relatoria do Ministro Carlos Velloso, restando assentado, no julgamento, que a intervenção estatal no domínio econômico, por “regulamentação e regulação”, deve ocorrer com respeito aos princípios constitucionais da ordem econômica nos moldes do artigo 170 da Constituição de 1988, sendo o princípio da livre iniciativa, não só, fundamento da ordem econômica, mas da própria república (Brasil, 2005b).

Essa a ementa do acórdão proferido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido

e provido (Brasil, 2005b).

Reconheceu-se, no caso, a obrigação indenizatória do poder público, diante da fixação dos preços de produtos sucroalcooleiros “abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor constituiu-se em sério empecilho ao princípio da liberdade de iniciativa.” (Brasil, 2005b).

A respeito da intervenção estatal e do controle de preços, o relator expôs em seu voto:

De fato, o texto constitucional de 1988 é claro ao autorizar a intervenção estatal na economia, por meio da regulamentação e da regulação de setores econômicos. Entretanto, o exercício de tal prerrogativa deve se ajustar aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica, nos termos do art. 170 da Constituição.

Assim, a faculdade atribuída ao Estado de criar normas de intervenção estatal na economia (Direito Regulamentar Econômico, na lição de Bernard Chenot e Alberto Venâncio Filho, *Droit public économique*, Dictionnaire des Sciences Économiques, 1958, pp. 420-423 e *A intervenção do Estado no domínio econômico. O direito econômico no Brasil*, 1968, respectivamente) não autoriza a violação ao princípio da livre iniciativa, fundamento da República (art. 1º) e da Ordem Econômica (art. 170, **caput**).

No caso, a fixação de preços a serem praticados pela Recorrente, por parte do Estado, em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação ao setor constitui-se em sério empecilho ao livre exercício da atividade econômica, em desrespeito ao princípio da liberdade de iniciativa. Ademais, o estabelecimento de regras bem definidas de intervenção estatal na economia e sua observância são fundamentais para o amadurecimento das instituições e do mercado brasileiros, proporcionando a necessária estabilidade econômica que conduz ao desenvolvimento nacional.

No caso, o Estado, entendendo por bem fixar os preços do setor, elaborou legislação em que estabelecia parâmetros para a definição daqueles. Celebrou contrato com Instituição privada, para que essa fizesse levantamentos que funcionariam como embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Mesmo assim, fixava-os em valores inferiores. Essa conduta, se capaz de gerar danos patrimoniais ao agente econômico, no caso, a Recorrente, por si só, acarreta inegável dever de indenizar (art. 37, § 6º) (Brasil, 2005b).

Como é possível notar, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 422.941-DF, não se afirmou a excepcionalidade da intervenção estatal indireta pela via do controle de preços, tendo o relator embasado seu voto no entendimento de Chenot e Venâncio Filho³³ sobre essa modalidade interventiva (Direito Regulamentar Econômico).

A política de fixação de preços do setor sucroalcooleiro também foi objeto do

³³ O entendimento de Venâncio Filho acerca da intervenção estatal no domínio econômico é um dos referenciais nesta tese e foi abordado por mim no capítulo 2.

julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 884325-DF, no qual o Tribunal Pleno, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, ao apreciar o Tema nº 826 fixou a seguinte tese: “É imprescindível para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da fixação de preços no setor sucroalcooleiro a comprovação de efetivo prejuízo econômico mediante perícia técnica em cada caso concreto.” (Brasil, 2020).

Da ementa constante do acórdão proferido naquele julgamento, destaco o entendimento, então adotado, de que a intervenção estatal no domínio econômico, na política de fixação de preços, pode, sim, atingir o lucro dos agentes econômicos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. POLÍTICA DE FIXAÇÃO DE PREÇOS PELO SETOR SUCROALCOOLEIRO. DANO. PREJUÍZO ECONÔMICO. NÃO OCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. 1. A responsabilidade civil do Estado ocorre sempre que preenchidos os seguintes requisitos: a) dano; b) ação administrativa; c) nexo causal entre o dano e ação administrativa. Precedentes. 2. A atuação do Estado sobre o domínio econômico por meio de normas de direção pode, potencialmente, atingir a lucratividade dos agentes econômicos. A política de fixação de preços constitui, em si mesma, uma limitação de lucros, razão pela qual a indenizabilidade de eventual dano atinge somente o efetivo prejuízo econômico, apurado por meio de perícia técnica. 3. Hipótese em que não se demonstrou o efetivo prejuízo causado pela atuação estatal. 4. Recurso extraordinário com agravo e recurso extraordinário aos quais se nega provimento. Fixação de tese: ‘é imprescindível para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da fixação de preços no setor sucroalcooleiro a comprovação de efetivo prejuízo econômico, mediante perícia técnica em cada caso concreto’ (Brasil, 2020).

E, do voto do relator (Brasil, 2020) – que faz referência ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 442.941-DF, antes apontado por mim – extraio os seguintes trechos, ao que interessa à discussão levantada:

[...] A atuação do Estado sobre o domínio econômico por meio de normas de direção pode, potencialmente, atingir a lucratividade dos agentes econômicos. No entanto, a política de fixação de preços constitui, em si mesma, uma limitação de lucros, razão pela qual a indenizabilidade de eventual dano atinge somente o efetivo prejuízo econômico, apurado por meio de perícia técnica.

Com efeito, conquanto este Tribunal, na linha do precedente firmado no RE 422.941, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 24.03.2006, tenha há muito reconhecido a responsabilidade da União pelos danos causados ao setor sucroalcooleiro em virtude da fixação de preços abaixo do preço de custo e em desacordo com os preços encontrados pela Fundação Getúlio Vargas, não chegou a examinar se o critério a ser observado para apuração do dano deveria ser a tabela da Fundação Getúlio Vargas ou o prejuízo contábil.

[...]

A questão que se coloca no presente recurso extraordinário é, portanto, a ressarcibilidade do dano causado pela fixação de preços.

O fundamento invocado pela recorrente é de ofensa ao art. 170, *caput* e II, 173, § 4º, e 174 do Texto Constitucional [...]

[...]

Os dispositivos constitucionais apontados regulam a atividade do Estado sobre o domínio econômico, ou seja, o Estado como ordenador do processo produtivo, sem dele participar diretamente. Essa atuação, por sua vez, pode dar-se tanto por normas de indução, quando o Estado lança mão de incentivos para contar com a adesão dos particulares, quanto por normas de direção, quando o Estado sanciona os comportamentos do [sic] agentes econômicos.

A fixação de preços é, como demonstra a doutrina, exemplo típico de intervenção por meio de normas de direção, como ensinam, por exemplo, o Ministro Eros Grau e Fernando Facury Scaff. A partir da obra doutrinária do Ministro Eros Grau, tornou-se frequente a classificação das atividades do Estado no domínio econômico (GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143):

“(...) reafirmo a classificação de que tenho me valido, que distingue três modalidades de *intervenção*: *intervenção por absorção* ou *participação* (a), *intervenção por direção* (b) e *intervenção por indução* (c).

[...]

A partir dessa classificação, Fernando Scaff sustenta que a fixação de preços seria típica medida de intervenção sobre o domínio econômico (SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade civil do Estado intervencionista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 106):

‘A intervenção sobre o domínio econômico pode dar-se por normas de direção, ou seja, que não permitam outro comportamento que não o previsto na norma. Neste caso, seu descumprimento acarretará um sanção [sic] jurídica. É o típico exemplo do tabelamento de preços. Estipulado pelo Estado determinado preço máximo para comercialização de certa mercadoria, o descumprimento do preceito acarretará uma sanção jurídica, usualmente multa.’

Os precedentes do Supremo Tribunal Federal veem ao encontro da presente tese, pois reforçam a viabilidade (constitucional) da intervenção estatal indireta no domínio economia por meio do controle de preços, não destacando qualquer aspecto ou contorno desta como instrumento subsidiário, excepcional; reforçam a importância de ser um instrumento empregado em coerência com os ditames da Constituição e da Constituição Econômica de 1988, vale dizer, empregado segundo a “ideologia constitucional adotada”. Sobre isso, reconhece Ramos Filho (2024), embora tenha dado ênfase mais aos precedentes do Superior Tribunal de Justiça para sustentar sua posição de que o instrumento é excepcional e de prazo determinado, o que já superei oportunamente neste subtópico.

Assim, o controle de preço, seja seu gênero, seja a sua espécie pesquisada (digo, preço mínimo no setor agrícola), possui base constitucional (Constituição Econômica, núcleo central dos artigos 170 a 192), decisões do Supremo Tribunal

Federal favoráveis e, ainda, é realizado constantemente no setor produtivo investigado.

Pelo que coletei e analisei nesta pesquisa, o emprego de determinada espécie deve ocorrer segundo o alcance que, no planejamento estatal, seja necessário para êxito do instituto na prática; a noção de excepcionalidade diz respeito ao controle de preços nas suas espécies e diante da situação do seu emprego.

O emprego não deve ser aleatório, portanto. O que dirá se o controle de preços se mostra mais adequado de tal modo e não de outro, como sucção de riquezas, ou não, e ainda, o tempo de duração, é a própria observância do “mercado” e a identificação por dados concretos de não mais persistir a anormalidade que justificou tal intervenção indireta do Estado. Do contrário, esvaziaria a base da ordem econômica e financeira constitucionalmente prevista.

5 CONCLUSÃO

A contextualização da intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico pós-Constituição da República de 1988 e a adoção do modelo de Estado social e democrático de direito – por meio de um panorama acerca do Estado constitucional moderno, das facetas do neoliberalismo (de regulamentação; de regulação; de regulação neodesenvolvimentista; de austeridade) e, mais, especificamente, da própria intervenção estatal no domínio econômico – apontou, logo no início desta pesquisa, que o neoliberalismo, em particular, na faceta reguladora e de austeridade, deixa marcas sensíveis e comprometedoras da democracia, do pluralismo produtivo adotado pelo Estado brasileiro, dos direitos fundamentais e distorce o papel constitucionalmente previsto para a intervenção estatal no domínio econômico.

A distorção neoliberal revela-se pela identificação na liberdade econômica na perspectiva pura do espaço de trocas chamado “mercado”, em sobreposição aos comandos constitucionais estruturantes do modelo produtivo.

Dessa forma, como demonstrado no desenvolvimento desta pesquisa, o alinhamento das políticas econômicas estatais – geralmente mais aos desejos e interesses do sistema econômico capitalista, sobretudo, dos grandes agentes econômicos privados – torna-se imprescindível à efetivação do desenvolvimento. Para tanto, as práticas de “mercado” demandam constante presença do Estado, seja de forma direta, seja de forma indireta. É na intervenção do Estado e na definição de política econômica que devem ser alicerçadas as propostas e as metas, segundo as expectativas do fornecedor e do consumido, em prol do objetivo primordial de políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento nacional, conforme fixa a Constituição Econômica brasileira.

Foi recortado o setor agrícola, por sua presença significativa na formação das economias latino-americanas, a fim de permitir o direcionamento mais objetivo e direto para enfrentamento do problema da presente tese, que envolve apuração se o controle de preços, espécie preços mínimos, é instrumento constante e estruturante na polícia de preços agrícolas.

Há muito, a intervenção estatal na América Latina apresenta-se, entre outras formas, por meio da política de preços agrícolas, da destinação de subsídios e da definição de normas para o setor.

O instrumento controle de preços é identificado no modelo produtivo capitalista

(prevalente) latino-americano, com emprego de forma intervencionista estatal indireta ao longo das diversas facetas que neoliberalismo apresenta (de regulamentação; de regulação; de regulação neodesenvolvimentista; de austeridade).

A par dessa constatação, foi enfrentado, então, o problema, tendo por objetivo geral demonstrar, em confirmação à hipótese, que o controle de preços mínimos agrícolas apresenta emprego constante (com amparo constitucional) na estabilização da política de preços de produtos agrícolas.

O ineditismo da tese perpassa, pois, no resgate do instrumento, como forma de incentivar os produtores do setor agrícola, para além do grande produtor, considerando, também, o consumidor (em especial, o do mercado interno) para garantir a produção no setor e até, mesmo, viabilizar o abastecimento e a segurança alimentar nacional.

Não se buscou, por outro lado, diante dos limites definidos para o problema, a apresentação mais concreta, prática, do uso, até porque seriam necessários estudos de dados e comparativos de culturas que, ao final, já demonstrariam o que se tem atualmente, ou seja, o emprego do instrumento como algo focado no grande produtor rural e nas exportações de produtos agrícolas. Também não se pretendeu, é importante dizer, o levantamento de possíveis consequências negativas do emprego como estabilizador permanente na política de preços agrícolas.

A constância então levantada e estudada na tese, não quer significar que o controle de preços mínimos agrícolas seja demarcado como repetitivo, aleatório. É preciso que o instrumento seja inserido no planejamento estatal, segundo a “ideologia constitucionalmente adotada” e as regras do Direito Econômico “de equilíbrio” e “da indexação”, com definição de metas a curto, médio e longo prazos, além da correlação a outras políticas públicas, para acompanhamento e orientação dos produtores, incentivos, destinação de insumos, definição de estoque público na flutuação, com aumento da oferta, em atenção ao pluralismo agrícola, inclusive.

Para alcance do objetivo, abordei, então, questões relacionadas à intervenção estatal no domínio econômico, ao instrumento controle de preços, como modo de intervenção estatal indireta (em especial, o controle de preços mínimos agrícolas a partir do referencial brasileiro – além de exemplos de outros Estados latino-americanos, como: da Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai). Ademais, comprovei que o seu emprego não é excepcional, tampouco aleatório.

Na perspectiva da “ideologia constitucionalmente adotada”, o princípio da livre

concorrência e a finalidade da ordem econômica e financeira, como previstos na Constituição Econômica, fundamentam tal constatação. Entender de modo diverso redundaria num desvirtuamento interpretativo constitucional acerca da intervenção indireta estatal, pelo controle de preços, pois não há previsão constitucional do seu emprego único e exclusivo em tempos excepcionais de crise.

O controle de preços, desde que precedido de planejamento estatal, limita, pois, o poder econômico privado, garante o funcionamento do mercado interno e gera o desenvolvimento. Com propósito imediato, volta-se à defesa do consumidor e, com propósito mediato, amolda-se à busca pela democracia, pela dignidade humana e pelo desenvolvimento.

Na tipologia – gênero e espécies (preço mínimo; preço máximo; preço tabelado; preço congelado; preço administrado) –, o controle de preços sofre compreensões reducionistas ou desfocadas do seu alcance ou propósito. Compromete-se, dessa forma, sua empregabilidade dentro das especificidades, aliás, como ocorre na espécie preço mínimo (de uso constante e não excepcional), na linha destacada ao longo desta pesquisa.

Como instrumento de intervenção indireta inserido no planejamento estatal e segundo a “ideologia constitucionalmente adotada”, seu emprego perpassa por questões de governabilidade e, dessa forma, a adoção, prevalência ou a alternância do emprego do instituto, gênero e espécies, podem, sim, sofrer flutuações.

Nos Estados latino-americanos, como o Brasil e outros levantados em minha pesquisa (Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai), a alternância dos governantes e as escolhas nos planos de governo revela, assim, diferenças na adoção do controle de preços, com confusão entre intervencionismo estatal e governabilidade.

Enquanto política estatal, a política de preços agrícolas deve estar alicerçada, porém, no planejamento global ou setorial e, dessa forma, metas, propostas, propósitos, destinação de recursos para alcance dos objetivos constitucionais do próprio Estado.

Embora o emprego distorcido seja frequente, a exemplo do café brasileiro e de outros produtos agrícolas – como os também pesquisados na realidade brasileira (trigo, soja, milho e uva) –, até na maior parte dos demais Estados latino-americanos por mim pesquisados, identifiquei empregos próximos ao que deve ser adotado com o instrumento controle de preços.

Assim ocorre com os preços mínimos dos produtos agrícolas brasileiros por

mim pesquisados (café, trigo, soja, milho e uva), no tocante à agricultura familiar, além dos produtos extrativistas brasileiros inseridos no PGPM-Bio e com o controle de preços empregado na Bolívia, o qual apresenta alcance maior e na perspectiva de um planejamento global e/ou setorial, preocupando-se, com a limitação do aumento de preços agrícolas, diante de mudança climática ou de especulação (e não pela relevância única e exclusiva do alimento na economia, como ocorre no Brasil, em que se destaca o café; ou na Argentina, com o trigo), mas, principalmente, como incentivo dos produtores rurais e preservação da segurança alimentar boliviana.

Os resultados e as conclusões confirmam a hipótese, no sentido de que o controle de preços mínimos é instrumento estabilizador permanente da política de preços agrícolas e, numa ação ampla, pode contribuir para a promoção do desenvolvimento rural e da segurança alimentar nacional na América Latina se inserido o instrumento em ações governamentais regulatórias dos preços, dentro do planejamento estatal setorial e/ou global, e com observância da “ideologia constitucionalmente adotada” e das regras de Direito Econômico (“equilíbrio” e “indexação”).

Espero, com esta pesquisa, contribuir para ampliar as reflexões acerca do instrumento do controle de preços, em especial, do controle de preços mínimos na agricultura, de modo a permitir que a intervenção estatal no domínio econômico promova a efetividade da Constituição Econômica e da sua ideologia plural.

REFERÊNCIAS

AGRICULTURA Argentina: *insights* e dados atualizados. **Agrosustentar**, [S./], 23 ago. 2024. Disponível em: <https://agrosustentar.com.br/agronegocio/agricultura-argentina/>. Acesso em: 7 set. 2024.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. *E-book*.

ARAÚJO FILHO, Otacílio de Alencar. **Co-integração e causalidade na política de garantia de preços mínimos e preços agrícolas**: o caso do milho no Brasil. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/65400>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ARGENTINA limita preço do pão por 90 dias. **Abitrigo**, Notícias, [S./], 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.abitrigo.com.br/argentina-limita-preco-do-pao-por-90-dias/#:~:text=O%20governo%20da%20Argentina%20assinou,internacional%20do%20pre%C3%A7o%20do%20trigo>. Acesso em: 20 dez. 2024.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (AEB). **O recorde histórico das exportações de café do Brasil em 2024**, [S./], 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www.aeb.org.br/assuntos-de-interesse/2025/01/o-recorde-historico-das-exportacoes-de-cafe-do-brasil-em-2024/#:~:text=O%20Brasil%20reafirmou%20sua%20lideran%C3%A7a,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20anterior>. Acesso em: 10 abr. 2025.

AVELÃS NUNES, António José. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O estado e a ordem econômica. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, cap. 2, 15, p. 271-285. (Coleção doutrinas essenciais).

BARATA, André. Conceber o estado social. *In*: CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André (org.). **Estado social**: de todos para todos. 1. ed. Lisboa: Tinta da China, 2014, p. 23-49.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 226, p. 187-212, out./dez. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47240>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BENITEZ, Gustavo; NEUMANN, Pedro Selvino. Estrutura e funcionamento do mercado de terras no Uruguai. **Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, ano 13, n.

31, p. 356-394, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3166/3666>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas da constituição econômica: homenagem ao centenário de Washington Peluso Albino de Souza. *In*: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**: estudos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2018, p. 39-52.

BERCOVICI, Gilberto. O princípio da subsidiariedade e o autoritarismo. **Revista Consultor Jurídico**, 8 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. Modalidades de intervenção do estado na ordem econômica. **Âmbito Jurídico**, 31 mai. 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/modalidades-de-intervencao-do-estado-na-ordem-economica/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BONAVIDES, Paulo. As quatro crises do Brasil Constitucional. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). **Crises e desafios da constituição**: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, parte I – Constituição, cap. 2, p. 55-76.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. de acordo com a reforma tributária ED n. 132, de 20-12-2023. São Paulo: Saraivajur, 2024, cap. 3, p. 100-225. *E-book*.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio)**, 6 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/pgpm-bio>. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). **PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos**: Consulta. 2025. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaPgpm.do?method=acaoListarConsulta>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 79, de 19 dezembro de 1966.** Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0079.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.** Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8427.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **ARGENTINA:** relatório agronegócio DTSF/SCRI – Mapa e Adidância Agrícola em Buenos Aires. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília, 1.ed. n. 6, mai. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/adidos-agricolas/argentina/copy_of_RELATRIOAGRONEGCIOARGENTINAv1finalcgaag17.05.2022.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **O Brasil que alimenta:** uma celebração à agricultura familiar. 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/o-brasil-que-alimenta-uma-celebracao-a-agricultura-familiar>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 79.937-DF.** Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 6 fev. 2001. Direito econômico. Intervenção do Estado no domínio econômico. Tabelamento. Preço único. Setor sucro-alcooleiro. Congelamento de preços. Planos econômicos. IAA - Instituto do Alcool e do Açúcar. Apuração de custo de produção pela FGV - Fundação Getúlio Vargas. Indenização pleiteada por prejuízo ocasionado por política de fixação de preços em desacordo com os critérios do art. 9º da lei nº 4.870/65. Diário da Justiça, 10 set. 2001. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=199500604701&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.662.196-RJ.** Relator: Ministro Og Fernandes, 19 set. 2017. Recurso especial. Administrativo. Atividade de praticagem. Limites da intervenção do estado na ordem econômica. Fixação de preços máximos pela autoridade marítima. Violação do princípio da

reserva legal. Alegação de ofensa ao art. 535 do cpc/1973. Não ocorrência. Diário da Justiça Eletrônico, 25 set. 2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700631325&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319-DF**. Relator: Ministro Moreira Alves, 4 dez. 1992, 3 mar. 1993 (questão de ordem). - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências [...]. Diário da Justiça, 30 abr. 1993. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20319%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 20 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950-SP**. Relator: Ministro Eros Grau, 3 nov. 2005a. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.844/92, do Estado de São Paulo. Meia entrada assegurada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino. Ingresso em casas de diversão, esporte, cultura e lazer. Competência concorrente entre a União, Estados-membros e o Distrito Federal para legislar sobre Direito Econômico. Constitucionalidade. Livre iniciativa e ordem econômica. Mercado. Intervenção do Estado na economia. Artigos 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da constituição do Brasil. Diário da Justiça, 2 jun. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur91952/false>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Agravo em Recurso Extraordinário nº 884325-DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, 18 ago. 2020. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. Constitucional e administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Intervenção no domínio econômico. Política de fixação de preços pelo setor sucroalcooleiro. Dano. Prejuízo econômico. Não ocorrência. Desprovimento dos recursos. Diário da Justiça, 4 set. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur430926/false>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança nº 23543-DF**. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 27 jun. 2000. Administrativo. Cana-de-açúcar. Portaria nº 294, de 13.12.96, do Ministério da Fazenda, que liberou os preços do produto, a partir de 1º.05.98. Alegada ofensa aos princípios da separação dos poderes, da hierarquia das normas, da legalidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica, e do devido processo legal. Diário da Justiça, 13 out. 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20903/false>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança nº 28487-DF**. Constitucional e Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Supremacia do interesse público sobre o privado. Competência normativa conferida à Administração Pública. Câmara de Regulação

do Mercado de Medicamentos (CMED). Coeficiente de Adequação de Preço (CAP). Lei nº 10.742/2003. Resolução nº 4/2006. Tutela constitucional do direito à saúde (art. 196 CF). Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. [...]. Recorrente: Expressa Distribuidora de Medicamentos Ltda. Recorrida: União. Relator: Ministro Dias Toffoli, 26 fev. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, n. 050, p. 1-38, 14 mar. 2013, publ. 15 mar. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3500237>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário nº 422941-DF**. Relator: Min. Carlos Velloso, 6 dez. 2005b. Constitucional. Econômico. Intervenção estatal na economia: regulamentação e regulação de setores econômicos: normas de intervenção. Liberdade de iniciativa. Diário da Justiça, 24 mar. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92043/false>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5956-DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, 12 dez. 2018. Revoga a liminar anteriormente concedida [...]. Peça 340, p. 1-3. Requerente: Associação do Transporte Rodoviário de Cargas do Brasil – ATR BRASIL. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5481962>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 7. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 553 (FUNDEB). 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL, J. Bernardo. A intervenção do estado no domínio econômico (breve enfoque da época dos trabalhos da assembleia nacional constituinte). In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord.). **A intervenção do estado no domínio econômico: condições e limites** (“homenagem ao Prof. Ney Prado”). São Paulo: LTr, 2011, p. 25-32.

CAMPOS, Arnaldo de *et al.* A importância das compras públicas da agricultura familiar para a inclusão produtiva rural: o programa de aquisição de alimentos. In: MELLO, Janine (org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015, n. 23, p. 104-117. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 8. reimp. Coimbra: Almedina, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 6. ed.

Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARTA da agricultura. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano III, n. 2, p. 3-4, abr./mai./jun. 1994. Disponível em: <https://repositorio-dspace.agricultura.gov.br/handle/1/1931>. Acesso em: 3 abr. 2025.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. v. 1 (Teoria do estado e da constituição). 20. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. v. 2 (Direito constitucional positivo). 20. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 1 (49), p. 55-67, jan./mar. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/JzLxgp7g5jVM7NsdjX4vsty/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo de. **A ordem econômica na constituição de 1988 e o endividamento público federal: investigações acerca da (i)legitimidade da dívida pública da União sob o paradigma do Estado democrático de direito**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Público, linha de pesquisa Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_AntonioCarlosLucioMacedoDeCastro_8188.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181588> Acesso em: 10 fev. 2025.

CASTRO, Yuran Quintão; CLARK, Giovani. O complexo econômico-industrial da saúde e o incentivo à tecnologia para a implementação da telemedicina no Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 16, n. 1, e291, p. 1-17, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/31353>. Acesso em 8 mai. 2025.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. O estado e a ordem econômica: problemas de técnica legislativa. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, cap. 2, 43, p. 803-818. (Coleção doutrinas essenciais).

CLARK, Giovani. A ADI 1950: o voto aula do direito econômico. *In*: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de. MATSUO, Alexandra Mery Hansen. **Direito**: teoria e experiência. Estudo em Homenagem a Eros Roberto Grau. Tomo I. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 429-451.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. Os aumentos abusivos das tarifas dos serviços públicos privatizados. *In*: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de Direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008b, cap. 5, p. 55-65.

CLARK, Giovani. O genocídio econômico. *In*: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico**. Belo Horizonte: LTr, 2008c, cap. 3, p. 35-45.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. *In*: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico**. Belo Horizonte: LTr, 2008a, cap. 6, p. 67-82.

CLARK, Giovani; CARVALHO, Janaína de Alvarenga Silva Carvalho. Intervenção do Estado no domínio econômico: relato histórico sobre o preço mínimo do café no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 40, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/676>. Acesso em: 5 set. 2024.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. A constituição econômica brasileira e o pensamento cepalino. *In*: TAVEIRA, Alex; FARIAS, Talden; LIZIERO, Leonam (org.). **Democracia e desenvolvimento: estudos em homenagem a Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa**. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024, cap. III, p. 135-144.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. Especial em memória do Prof. Washington Peluso..., p. 265-300, 2013. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/download/P.0304-2340.2013vWAp265/307> Acesso em: 14 out. 2021.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 71, p. 677 - 700, jul./dez.2017. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886/1788>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 73, p. 301-324, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1950/1842>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020.

CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. O desplanejamento estatal: o exemplo da copa do mundo de 2014 no Brasil. *In*: CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do (org.). **Direito econômico em debate**. São Paulo: LTr, 2015, cap. III, p. 96-128.

CLARK, Giovani; GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. Neoliberalismo de austeridade, performance e dissenso. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia – RDFD**, 26(1), p. 211-237, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i11604>. Acesso em: 7 abr. 2025.

CLARK, Giovani; LELIS, Davi Augusto Santana de. Intervenção estatal na agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a constituição brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6., n. 2., p. 156-175, out. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3894>. Acesso em: 8 mar. 2023.

CLARK, Giovani; LELIS, Davi Augusto Santana de; CARVALHO, Janaína de Alvarenga Silva. STF e controle de preços: o “tabelamento de fretes rodoviários”. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 3, p. 10-30, dez. 2023. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/43476>. Acesso em: 5 set. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Estados membros. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre/estados-membros>. Acesso em: 7 abr. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaaios e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. Regime constitucional do controle de preços no mercado. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, cap. 2, 24, p. 429-445. (Coleção doutrinas essenciais).

CORRÊA, Leonardo Alves. Direito, desenvolvimento e modernidade: comunidades tradicionais como novos sujeitos. **Revista Libertas**, v. 3, p. 10-48, 2017. Disponível em: <https://www.periodicos.ufop.br/libertas/article/viewFile/422/1066>. Acesso em: 22 abr. 2025.

CORRÊA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; CARVALHO, Pedro Rezende. Direito institucional econômico e arranjos institucionais: um diagnóstico sobre os conselhos e fundo municipal de segurança alimentar e nutricional em Minas Gerais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 725-747, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/245>. Acesso em: 19 abr. 2025.

CORRÊA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; MELO, Julia Carla Duarte. Desenvolvimento sustentável e pluralismo produtivo na ordem constitucional:

primeiras aproximações. *In*: CONTANI, Eduardo Augusto do Rosário; COSTA, Ilton Garcia da; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (coord.). **Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável**. Organização CONPEDI. Florianópolis; CONPEDI, 2023. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/6g8b1v4l/9826Cc3ILmXYSZ65.pdf> Acesso em: 7 abr. 2025.

COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. **A política de garantia de preços mínimos – PGPM**. Brasília: Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jul./2015. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/items/77f17583-c1a1-4483-b7d8-1690f1a378c2>. Acesso em: 18 nov. 2024.

COUTINHO; Diogo R.; ROCHA, Jean-Paul Veiga da. Regulação e controle de preços do setor privado no direito brasileiro: hipóteses de possibilidade, parâmetros jurídicos, a irretroatividade das normas no campo regulatório, formas e limites de atuação do poder judiciário. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 272, p. 253-281, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/64304/62515>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CRUZ, José Carlos *et al.* **A cultura do milho**. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2008. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/491689/1/A-cultura-do-milho.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CYRINO, André. **Direito constitucional regulatório**. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018. *E-book*.

DOEDERLEIN, Natalia. Comissão aprova projeto que muda o cálculo dos preços mínimos de produtos agrícolas. **Agência Câmara Notícias**, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1152715-comissao-aprova-projeto-que-muda-o-calculo-dos-precos-minimos-de-produtos-agricolas/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

DUARTE, Jason de Oliveira; MATTOSO, Marcos Joaquim; GARCIA, João Carlos. Milho: importância socioeconômica, [20..?]. **Agência Embrapa de Informação Tecnológica (Ageitec)**. Conteúdo migrado em 8 dez. 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/cultivos/milho/pre-producao/socioeconomia/importancia-socioeconomica>. Acesso em: 20 abr. 2025.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei n. 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

FARIAS, Monique Helen Cravo Soares *et al.* Políticas públicas de incentivo à comercialização de produtos de agricultura familiar: análise da PGPM BIO na Amazônia. **IV Simpósio de Estudos e Pesquisas em Ciências Ambientais na Amazônia**. Belém, Pará, p. 160-169, 18 a 20 nov. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354031133_Politicas_Publicas_de_incentiv

o_a_comercializacao_de_Produtos_de_Agricultura_Familiar_Analise_da_PGPM_BI
O_na_Amazonia. Acesso em: 24 fev. 2025.

FAVERIN, Victor. Ampliação do acesso ao Funcafé para pequenos e médios cafeicultores é defendida pela CNA. **CNN Brasil**, Canal Rural, 4 abr. 2025. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agricultura/ampliacao-do-acesso-ao-funcafe-para-pequenos-e-medios-cafeicultores-e-defendida-pela-cna/>. Acesso em: 5 abr. 2025.

FERNANDES, Bernardo Mançamo. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015, p. 381-400. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/232410/000975223.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. Disponível em: <https://democraciasocialista.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Capitalismo-e-classes-na-AmLat-Florestan.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. Desenvolvimento orientado por missões sob a ótica da constituição econômica brasileira. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 21, n. 36, p. 32-54, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4147>. Acesso em: 18 abr. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Congelamento de preços, tabelamentos oficiais. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 91, p. 76-86, 1989. Disponível em: <https://www.terciosampaioferrazjr.com.br/publicacoes/congelamento-de-precos>. Acesso em: 7 abr. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

FLETSCHNER, C.; RAS, N. **Políticas de precios agropecuários: objetivos e instrumentos**. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. (Série IICA – Publicación Miscelanea n. 144). Disponível em: <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/15339/CDAR21031280e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 set. 2024.

FLORES FILHO, Edgar Gaston Jacobs. A nova Escola de Chicago e as modalidades de regulação: tendências do *Law and Economics* e aplicações para o direito brasileiro. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 43-69, 2.sem. 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO ECONÔMICO. **Novo dicionário de direito econômico**. Coordenação da atualização por Floriano de Lima Nascimento e Giovani Clark. Organização por Ricardo Antônio Lucas Camargo. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALA, Paulo. **As contribuições da CEPAL para o pensamento econômico**. 24 jul. 2023. Disponível em <https://www.paulogala.com.br/as-contribuicoes-da-cepal-para-o-pensamento-economico/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 (estudos latino-americano, v.12). Disponível em: [https://copyfight.noblogs.org/gallery/5220/Veias_Abertas_da_Am%C3%83%C2%A9rica_Latina\(EduardoGaleano\).pdf](https://copyfight.noblogs.org/gallery/5220/Veias_Abertas_da_Am%C3%83%C2%A9rica_Latina(EduardoGaleano).pdf). Acesso em: 27 jan. 2025.

GARCIA, Ricardo Lupion; TAVARES, Cláudio Kaminski. Livre iniciativa: considerações sobre seu sentido e alcance no direito brasileiro. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 88, n. 1, p. 148-175, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ACADEMICA/article/view/2084>. Acesso em: 1 jul. 2020.

GASDA, Élio. Capitalismo, regime de exceção e crimes de lesa humanidade: perspectiva teológica. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga; BICALHO, Mariana Ferreira (org.). **Justiça de transição, memória e democracia**. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2022, cap. 3, p. 79-101.

GAVIÃO, Leandro. Raízes da América Latina: origens e fundamentos de uma identidade. **Revista de História**, Universidade de São Paulo, São Paulo, 18 nov. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/171183/177671#toc>. Acesso em: 7 abr. 2025.

GAZZONI, Decio Luiz; DALL'AGNOL, Amélio. **A saga da soja**: de 1050 a.C. a 2050 d.C. Brasília, DF: Embrapa, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1093166/a-saga-da-soja-de-1050-ac-a-2050-dc>. Acesso em: 20 abr. 2025.

GIANNETTI, Eduardo. **O elogio do vira-lata e outros ensaios**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

GICO JR., Ivo. Introdução ao direito e economia. In: TIMM, Luciano Benetti *et al.* **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre a análise econômica do direito. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2023, cap. 1. *E-book*.

GOVERNO retoma política de formação de estoques públicos com compra de milho. **Revista Cultivar**, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://revistacultivar.com.br/noticias/governo-retoma-politica-de-formacao-de-estoques-publicos-com-compra-de-milho>. Acesso em: 23 abr. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GRAU, Eros Roberto. Intervenção estatal na economia. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 369-401. (Coleção doutrinas essenciais).

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HIRAKURI, Marcelo Hiroshi *et al.* A cultura da soja no Brasil e metodologia utilizada para o diagnóstico. **Embrapa**, 2018. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1103231/1/p1122Doc405OL.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

HOLZ, Mauricio. Experiencia comparada en control de precios en bienes y servicios básicos: análisis de casos seleccionados. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN**, Asesoría Técnica Parlamentaria, p. 1-10, mar. 2023. Disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34033/1/BCN_control_de_precios_final.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JAVIER Milei eliminará por decreto fondos fiduciarios por u\$s2.000 millones. **R/noticiasargentinas**, [S.l.], fev. 2024. Disponível em: https://www.reddit.com/r/noticiasargentinas/comments/1asa07h/javier_milei_eliminar%C3%A1_por_decreto_fondos/?show=original. Acesso em: 5 jan. 2025.

KOGA, Bruno Soares. Intervenção do estado na precificação: uma visão a partir da análise econômica do direito. **IDP Law Review**, v. I, n. I, p. 147-167, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5644/2554>. Acesso em: 20 fev. 2025.

LAS AGRO-INDUSTRIAS frente a la crisis: ¿del boom al desencanto o una nueva oportunidad para el desarrollo? Algunas reflexiones preliminares. **Red Sudamericana de Economía Aplicada**, Montevideo, 2009. Disponível em: <https://www.redsudamericana.org/recursos-naturales-desarrollo/las-agro-industrias-frente-la-crisis-%C2%BFdel-boom-al-desencanto-o-una>. Acesso em: 23 ago. 2024.

LATINOAMERICANA: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. Apresentação. JINKINGS, Ivana (coord.). Versão digital atualizada por Emir Sader, Carlos Eduardo Martins, Carlos Serrano Ferreira, Fernanda Morotti, Gilberto Maringoni, Marcio Pochmann, Mônica Rodrigues. São Paulo: Boitempo, 2015; Laboratório de Políticas Públicas da UERJ (LPP) (Coeditor). Disponível em: <https://latinoamericana.wiki.br/apresentacao>. Acesso em: 7 abr. 2025.

LEÃO, Patrícia Coelho de Souza. Breve histórico da vitivinicultura e a sua evolução na região semiárida brasileira. **Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agrônômica**, Recife, v. 7, p. 81-85, 2010. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/907091/1/13Cronica07.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem dinheiro: do novo regime fiscal à COVID-19. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 56, n. 2, p. 164-176, mai./ago. 2020.

LELIS, Davi Augusto Santana de. **Ensaio sobre a atuação estatal**: a política pública capaz da alteridade e uma análise do PRONAF como política pública da ética primeira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas - Redepp**, Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa, v. 1, n. 2, p. 143-153, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.31061/redepp.v1n2.143-153>. Acesso em: 14 mar. 2023.

LINHARES, Rafaela Rovani de; GERVASONI, Tássia Aparecida. Neoliberalismo e austeridade: investigando padrões de “reações de mercado” com relação ao trâmite da EC 95/2016. **Revista Brasileira de Estudos Políticos – RBEP**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 125, p. 469-513, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/2022.V125.901>. Acesso em: 7 abr. 2025.

LUZ, Antonio da. As *retenciones móviles* na economia e no agronegócio da Argentina. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXV, n. 4., out./nov./dez. 2016, p. 97-111. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/160166/1/As-retenciones-moviles-na-economia.pdf>. Acesso em: 5 set. 2024.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. tomo I. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Tipos de Estado (globalização e exclusão). **Revista CEJ**, v. 2, n. 6, p. 40-48, set./dez. 1998. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/161>. Acesso em: 17 nov.

2024.

MARINHO, Josaphat. A ordem econômica nas constituições brasileiras. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, cap. 2, 32, p. 629-641. (Coleção doutrinas essenciais).

MELO, Fernando Homem de. **O problema alimentar no Brasil**: a importância dos desequilíbrios tecnológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 (Coleção Estudos Brasileiros; v. 65).

MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MESA-LAGO, Carmelo. **Desarrollo de la seguridad social en América Latina**: estudios e informes de la Cepal. Santiago: Chile: Naciones Unidas, 1985. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a62dc52d-e8ce-4d51-955e-8aca1a2ce6e7/content>. Acesso em: 17 nov. 2024.

MILANOVIC, Branko. **Capitalismo sem rivais**: o futuro do sistema que domina o mundo. Tradução de Bernardo Ajzenberg. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 1. ed. 4. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2007. Tradução da edição portuguesa.

MODIFICACIONES en el fideicomiso del trigo. [S.l.], 22 may. 2023. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/modificaciones-en-el-fideicomiso-del-trigo-0>. Acesso em: 20 dez. 2024.

NYCHAI, Luci; AMARAL, Antonio Edson; MICHELLON, Ednaldo. A tríade população-terra-desenvolvimento. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 108-139, 2013. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/download/361/357/982>. Acesso em: 18 abr. 2025.

OCTAVIANI, Alessandro; VIDIGAL, Lea. Preços Administrados: disciplina e experiência jurídica no Brasil (homenagem a Washington Peluso Albino de Souza). **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan./jun., p. 01-34, 2021. Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/24>. Acesso em: 8 mar. 2023.

OLIVEIRA, Marcos Paulo Silvério de. **Política de garantia de preços mínimos**: instrumentos de formação de estoques X instrumentos de apoio à comercialização. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3341>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ONTIVEROS, Darwin Ugarte. Las ferias del precio y peso justo como instrumento para controlar la inflación de alimentos en Bolivia. **Revista de Análisis**, v. 26, p. 9-

42, enero-junio 2017. Disponível em:
http://revistasbolivianas.umsa.bo/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S2304-88752017000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 17 nov. 2024.

PEREIRA, Daiane; MARTINELLI, Gabrielli; SCHLINDWEIN, Maria Madalena. Política dos preços mínimos à agricultura familiar. **8. ECAECO**, Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, p. 1-15, 4 a 6 out. 2016. Disponível em:
<https://anaisonline.uems.br/index.php/ecaeco/article/download/3144/4218/8005>. Acesso em: 18 abr. 2025.

PEREIRA, Savio Rafael. A política de garantia de preços mínimos e o complexo soja. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, 2 (3), p. 23-24, 1994 (edição comemorativa PGPM 50 anos). Disponível em: https://repositorio-dspace.agricultura.gov.br/bitstream/1/1935/1/Rev_Pol_Agr_v2_n3-1993.pdf. Acesso em: 1 abr. 2025.

PETROBRAS. 10 respostas para suas dúvidas sobre o preço da gasolina. Disponível em: <https://duvidasgasolina.hotsitespetrobras.com.br/por-que-a-petrobras-adotou-a-politica-de-variacao-de-precos-da-gasolina-em-intervalos-curtos-de-tempo/> Acesso em: 24 fev. 2021.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti; BRANDENBURG, Alfio. Sindicalismo da agricultura familiar, modelos de desenvolvimento e o tema ambiental. *In*: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado. **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013, p. 105-136. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2013/07/Livro-AGROECOLOGIA-FINAL-IMPRESSO.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

PINHEIRO, Márcio. Um compromisso com a estabilidade e a modernização. **Série FHC**: ação política. Fundação Fernando Henrique Cardoso, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/acao-politica/um-compromisso-com-a-estabilidade-e-a-modernizacao/> Acesso em: 17 nov. 2024.

PIROLLA, Mayara Lopes; BENTO, Rafael Mascaro. **O Brasil e a soja**: sua história e as implicações na economia brasileira. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Centro Universitário Eurípides de Marília, mantido pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha. Disponível em:
<https://aberto.univem.edu.br/handle/11077/493>. Acesso em: 19 abr. 2025.

R., Belfor Portilla. **La política agrícola en Chile**: lecciones de três décadas. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile, feb. 2000, serie desarrollo productivo n. 68. Disponível em:
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cf4404b3-0420-4b81-9258-4340e90d31c4/content>. Acesso em: 5 abr. 2025.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito financeiro e econômico esquematizado®**. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*.

REICH, Norbert. Intervenção do estado na economia (reflexões sobre a pós-modernidade na teoria jurídica). Tradução de Fernando Herren Aguillar. *In*: CLÈVE,

Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**: constituição financeira, econômica e social. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, cap. 2, 40, p. 745-776. (Coleção doutrinas essenciais).

RIBEIRO, Guilherme. O segredo da Bolívia no combate à fome. **Diálogos do Sul. Outras palavras**, 6 mai. 2024. Disponível em: [https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/39274](https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/o-segredo-da-bolivia-no-combate-a-fome/#:~:text=Feiras%20de%20pre%C3%A7o%20justo%20na%20Bol%C3%ADvia&text=A%20solu%C3%A7%C3%A3o%20foi%20criar%2C%20a,alimentos%E2%80%9D%2C%20explica%20o%20engenheiro. Acesso em: 21 abr. 2025.
RIBEIRO, Ricardo Lodi. Austeridade seletiva e desigualdade. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD, v. 7, n. 8, p. 158-172, jan./jun. 2019. Disponível em: <a href=). Acesso em: 13 mar. 2025.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROSA, Benedito. Situação do trigo no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano VI, n. 1, p. 5-10, jan./fev./mar. 1997. Disponível em: <https://rpa.sede.embrapa.br/RPA/article/view/183>. Acesso em: 21 abr. 2025.

S., Fernando Briceño; M., Álvaro Rojas; T., Iván Cloydán. Políticas de precios em Chile: el caso de los cereales. **Panorama Socioeconómico**, ano 23, n. 31, p. 58-70, , jul.-dez. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/399/39903106.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2024.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Teorias constitucionais em perspectiva: em busca de uma constituição pluridimensional. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). **Crises e desafios da constituição**: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, parte I – Constituição, cap. 1, p. 3-54.

SARLET, Ingo. Notas sobre a liberdade econômica como direito fundamental na CF. **Consultor Jurídico**, 28 mar. 2021, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-28/direitos-fundamentais-notas-aliberdade-economica-direito-fundamental/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO ADMINISTRAÇÃO REGIONAL NO DISTRITO FEDERAL. **Café do Brasil**. Distrito Federal: [s. n.], [20..?]. Disponível em: <file:///C:/Users/Home/Downloads/cafe-do-brasil.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

SILVA; Gilma Alves da; LANDAU, Elena Charlotte. Evolução da produção de uva. *In*: LANDAU, Elena Charlotte *et al.* **Dinâmica da produção agropecuária e da paisagem natural no Brasil nas últimas décadas**. Brasília, DF: Embrapa, 2020. v. 4, cap. 42, p. 1.359-1.384. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1122548>. Acesso em: 23 abr.

2025.

SILVA, Janaína de Alvarenga. A reforma constitucional no direito cubano. *In*: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (org.). **A supremacia da constituição: reforma e controle no direito comparado**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011, p. 85-96.

SILVA, Janaína de Alvarenga. **Concessão de uso especial para fins de moradia: instrumento de efetividade dos direitos sociais à moradia e à cidade sustentável?** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_SilvaJA_1.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998). São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, Rodrigo Gomes de; VIEIRA FILHO, José Estácio Ribeiro. Produção de trigo no Brasil: análise de políticas econômicas e seus impactos. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXX, n. 2, p. 45-61, abr./mai./jun. 2021. Disponível em: <https://rpa.sede.embrapa.br/RPA/article/view/1614>. Acesso em: 19 abr. 2025.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Ensaio de conceituação jurídica do preço**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. 2. tiragem. São Paulo: LTr, 2017 (Tiragem comemorativa ao centenário de nascimento do autor).

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SUNO NOTÍCIAS. Trigo: Argentina formaliza fundo estabilizador para conter aumento de preços. **SUNO**, 20 mar. 2022. Disponível em: <https://www.suno.com.br/noticias/argentina-formaliza-fundo-estabilizador-trigo-alta-precos/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. **Nova Economia**, v. 29, n. 1, p. 161-192, abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/WQDr5Z3sb7jT6sCBZSpFGLS/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TIMM, Luciano Bennetti. Controle de preços em São Paulo: Procon precisa repensar o tema. **Consultor Jurídico**, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-02/luciano-timm-controle-precos-sp-procon/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

TINBERGEN, Jan. **Desenvolvimento planejado**. Traduzido da versão inglesa publicada, em 1967, por Heitor Pinto de Moura Filho e Norma Paraíso Nogueira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

WALD, Arnold. O direito do desenvolvimento. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional: constituição financeira, econômica e social**. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, cap. 2, 11, p. 221-238. (Coleção doutrinas essenciais).

WEDEKIN, Ivan. Desafios da política agrícola brasileira Ivan Wedekin. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXXI, n. 1, p. 149-154, jan./fev./mar. 2022. Disponível em: <https://rpa.sede.embrapa.br/RPA/article/view/1796>. Acesso em: 20 abr. 2025.

VAZ, Isabel. A intervenção do estado no domínio econômico: condições e limites. *In*: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord.). **A intervenção do estado no domínio econômico: condições e limites** ("homenagem ao Prof. Ney Prado"). São Paulo: LTr, 2011, p. 45-82.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1968.