

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

GIL RAMOS DE CARVALHO NETO

**SEGURANÇA ALIMENTAR E CULTIVOS TRANSGÊNICOS: UM BINÔMIO
PARA A SUSTENTABILIDADE?**

FRANCA

2018

GIL RAMOS DE CARVALHO NETO

**SEGURANÇA ALIMENTAR E CULTIVOS TRANSGÊNICOS: UM BINÔMIO
PARA A SUSTENTABILIDADE?**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elisabete Maniglia

FRANCA

2018

C331s Carvalho Neto, Gil Ramos de
 Segurança alimentar e cultivos transgênicos: um
 binômio para a sustentabilidade? / Gil Ramos de Carvalho
 Neto. -- , 2018
 148 f.

 Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
 (Unesp), Faculdade de Ciências Farmacêuticas,
 Araraquara,
 Orientadora: Elisabete Maniglia

 1. Segurança alimentar. 2. transgênicos. 3.
 sustentabilidade. 4. produção agrícola. 5. direito humano à
 alimentação adequada. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Araraquara. Dados fornecidos pelo
autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Dedico esta dissertação a Ana Carla e à
minha mãe, Angela, as mulheres de minha
vida; ao meu pai, Paulo; aos meus irmãos,
Lucas e Eduardo; aos meus cunhados
Eduardo e Adriana; ao amigo André Viesi
Massoli; e também a toda a minha família.

AGRADECIMENTOS

À Prof^a Dra. Elisabete Maniglia, orientadora deste trabalho, pela amizade, pela orientação sempre atenta e presente e pelos debates e sugestões tanto para a dissertação como para a trajetória acadêmica.

Ao Nailton e ao Ícaro, servidores do PPGD UNESP, pela amizade, auxílio e paciência.

À equipe da biblioteca, especialmente a Laura, por toda a atenção dedicada.

À minha esposa Ana Carla, mestre e doutoranda, por seu amor, paciência e pelas contribuições a este trabalho.

Aos amigos da pós-graduação.

À minha mãe, Angela, pelas contribuições científicas.

Ao meu pai, Paulo, e aos meus irmãos, Lucas e Eduardo, pelo companheirismo de sempre.

Aos meus familiares em geral, pelo apoio incondicional.

Ao André Viesi Massoli e ao David Augusto Carnevalli Lopes, pelo incentivo e força.

Ao João Victor Rozatti Longhi, pelo exemplo.

Aos amigos da Promotoria de Justiça de Jaboticabal, pelo apoio e compreensão.

E principalmente a Deus, por tudo.

*“A fome é uma realidade demasiado gritante e extensa
para ser tapada com uma peneira
aos olhos do mundo.”*

Josué de Castro

RESUMO

CARVALHO NETO, G. R. **Segurança alimentar e cultivos transgênicos: um binômio para a sustentabilidade?** 2018. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

O presente trabalho situa-se no imbricamento entre a segurança alimentar e a sustentabilidade. A evolução da agricultura trouxe ao setor os cultivos transgênicos, cuja existência é relevante para o contexto da segurança alimentar. A evolução da agricultura no mundo e no Brasil revela uma opção cada vez maior pelos cultivos transgênicos na produção agrícola. A evolução do conceito de segurança alimentar, escorada no direito humano à alimentação adequada e nos tratados internacionais de direitos humanos, agregou diversos enfoques no decorrer do século. A configuração atual do conceito está fortemente relacionada com o princípio jurídico da sustentabilidade. Este trabalho analisou a segurança alimentar em sua evolução, assim como a agricultura. Deu enfoque a questões importantes relacionadas ao cenário de segurança e sustentabilidade, como os agrotóxicos e a agricultura alternativa e a certificação orgânica. Fez uma análise jurídico-política da sustentabilidade com base nas dimensões de sustentabilidade de Ignacy Sachs (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política) e estruturou as questões afetas aos cultivos transgênicos em cada uma das dimensões para análise. Concluiu-se que não é possível falar em segurança alimentar envolvendo a produção agrícola com cultivos transgênicos.

PALAVRAS-CHAVE: segurança alimentar, transgênicos, sustentabilidade, produção agrícola, direito humano à alimentação adequada.

ABSTRACT

CARVALHO NETO, G. R. **Food security and GM crops: a binomial for sustainability?** 2018. 148 f. Dissertation (Master in Law) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

This paper is located in the overlapping of food security and sustainability. The evolution of agriculture has brought transgenic crops to the sector, whose existence is relevant to the context of food security. The evolution of agriculture in the world and in Brazil reveals an increasing choice for transgenic crops in agricultural production. The evolution of the concept of food security, based on the human right to adequate food and international human rights treaties, has added several approaches over the course of the century. The current configuration of the concept is strongly related to the legal principle of sustainability. This paper analyzed food security in its evolution, as well as agriculture. It focused on important issues related to the security and sustainability scenario, such as agrochemicals and alternative agriculture and organic certification. It made a juridical-political analysis of sustainability based on the sustainability dimensions of Ignacy Sachs (social, cultural, ecological, environmental, territorial, economic and political) and structured questions related to transgenic crops in each of the dimensions for analysis. It was concluded that it is not possible to speak about food security involving agricultural production with transgenic crops.

KEYWORDS: food security, GM crops, sustainability, agricultural production, human right to adequate food.

LISTA DE SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
AGEITEC	Agência EMBRAPA de Informação Tecnológica
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATAN	Área Técnica de Alimentação e Nutrição
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BHC	Hexaclorociclo-Hexano
Bt	<i>Bacillus thuringiensis</i>
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CF	Constituição Federal
CME	Coordenação da Mobilização Econômica
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAN	Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição
CNC	Conselho Nacional do Café
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
COMTRADE	United Nations Trade Statistics Database
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
DDT	Diclorodifeniltricloroetano
DHAA	Direito humano à alimentação adequada
DNA	Ácido desoxirribonucleico
EBAA	Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa

EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ERAA	Encontro Regional de Agricultura Alternativa
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização para a Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GDE	Grau de Eficiência
GDU	Grau de Utilização
IAASTD	Avaliação Internacional da Ciência e Tecnologia Agrícolas para o Desenvolvimento
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBS	Normas Básicas da IFOAM
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOAM	Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica
IGS	Sistema de Garantia da IFOAM
IN	Instrução Normativa
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INN	Instituto Nacional de Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISO	International Standard Organization
ITA	Instituto Técnico de Alimentação
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEP	Movimento pela Ética na Política
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
NEPA-UNICAMP	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Universidade Estadual de Campinas
NPK	Nitrogênio, fósforo e potássio
OCS	Organização de Controle Social
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PARA	Programa de Análise de Resíduos em Agrotóxicos
PAT	Programa de Atendimento ao Trabalhador
PCBE	Programa de Combate ao Bócio Endêmico
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PGPM	Programa de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDA	Programa Nacional de Defensivos Agrícolas
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PR	Paraná
PR	Partido da República
PROAB	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA – Fase	Projeto Tecnologias Alternativas – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SBA	Sociedade Brasileira de Alimentação
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SINDIVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SP	São Paulo
SSAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
UE	União Europeia
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural

UNICEF

USAID

Organization

United Nations Children's Fund

United States Agency For International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR..	16
1.1 Alimentação e seu direito: da existência da fome aos debates sobre segurança alimentar	16
1.2 A evolução do conceito de segurança alimentar no planeta.....	20
1.3 Das questões alimentares ao conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil	32
CAPÍTULO 2 PRODUÇÃO ALIMENTAR NO BRASIL: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS.....	58
2.1 Histórico – do Brasil Colônia ao Ciclo do Café.....	58
2.2 Da organização da agricultura ao agronegócio brasileiro.....	60
2.3 Agricultura familiar.....	69
2.4 Agrotóxicos.....	77
2.5 Agricultura alternativa e certificação orgânica.....	86
CAPÍTULO 3 ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DA SUSTENTABILIDADE	99
3.1 Sustentabilidade social.....	105
3.2 Sustentabilidade cultural.....	107
3.3 Sustentabilidade ecológica.....	108
3.4 Sustentabilidade ambiental.....	109
3.5 Sustentabilidade territorial.....	112
3.6 Sustentabilidade econômica.....	113
3.7 Sustentabilidade política.....	116
CONCLUSÃO.....	124

REFERÊNCIAS.....	133
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

O problema da fome no Brasil sempre se fez presente. Durante séculos, o problema foi invisível aos olhos dos políticos e dos estudiosos. Até que um médico, Josué de Castro, resolveu escancarar o problema para a sociedade a partir de seus estudos e, a partir de sua postura corajosa, o país enfrenta a questão, com maior ou menor vontade política, a depender da época.

Além disso, desde os anos 1970 existe uma atenção maior ao tema ‘meio ambiente’ e, em relação à agricultura, o cenário não está desvinculado. A produção agrícola precisa ser sustentável na produção de alimentos, ou então os problemas brasileiros apenas estarão mudando a sua roupagem.

Faz-se importante, assim, a verificação de aspectos alimentares e econômicos que se relacionem à agricultura, especialmente no tocante à sustentabilidade, de forma a viabilizar gêneros agrícolas para que a espécie humana tenha alimentos suficientes e garantir a segurança alimentar com respeito ao meio ambiente.

Dentro da evolução histórica da agricultura, que buscou constantemente se aperfeiçoar para atender às necessidades alimentares humanas, no último século houve o advento das agrobiotecnologias.

Objetiva-se investigar a viabilidade da produção de cultivos transgênicos em um contexto que busque garantir a segurança alimentar, visando atender e subsidiar políticas públicas agrárias sustentáveis. Assim, serão abordados aspectos relacionados à segurança alimentar e a sua eventual sustentabilidade ao envolver o cultivo de plantas transgênicas na agricultura.

O primeiro capítulo buscará trazer o histórico da agricultura pelo mundo, incluindo temas a ela relacionados, como as questões de posse e também as jurídicas – como a função social da propriedade. Serão estudados: a instituição da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) como importante organismo internacional na área da alimentação e os tratados internacionais de direitos humanos; a evolução conceitual de segurança alimentar no mundo, abrangendo alguns aspectos políticos e econômicos necessários para tanto; e as questões de alimentação no Brasil desde o seu descobrimento até a consagração jurídica conceitual brasileira de segurança alimentar envolvendo aspectos políticos, agrícolas, sociais e jurídicos.

Por sua vez, o segundo capítulo trabalhará a produção alimentar no Brasil e seus aspectos socioeconômicos. Partirá de uma perspectiva histórica, mostrando os principais ciclos econômicos da agricultura brasileira, a estruturação política, jurídica e econômica da agricultura hegemônica brasileira, além de destacar em tópicos apartados as questões referentes à agricultura familiar – por sua importância para o tema desta dissertação – e também os agrotóxicos, um dos insumos mais polêmicos a afetar a segurança alimentar. Ainda, serão vistas as questões da agricultura alternativa e da certificação orgânica, de forma a apontar opções ao modelo hegemônico atual da agricultura.

Finalmente, o terceiro capítulo apresentará uma análise jurídico-política da sustentabilidade. A partir das dimensões de sustentabilidade propostas por Ignacy Sachs, será feito um enquadramento das principais questões relativas aos cultivos transgênicos nessas dimensões que, para ele (2009, p. 85-88) são: “social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política”. No tocante à sustentabilidade ambiental, entendida como sendo uma das mais importantes dimensões da mesma, estudar-se-á também o conceito e a inserção da cidadania ambiental no contexto da segurança alimentar sustentável. Será analisado se a agricultura pode ser sustentável fazendo uso de cultivos transgênicos e, assim, se por meio deles a segurança alimentar poderá ser atingida.

Para isso, a pesquisa se valeu dos métodos indutivo e dedutivo. Foram feitas pesquisas bibliográficas em textos internacionais e nacionais, na legislação correlata e em material das áreas do conhecimento correlatas (agronomia, economia, ciências biológicas e da saúde, etc.).

A justificativa para este estudo se funda na imprescindibilidade do tema para os direitos humanos, de forma a garantir a segurança alimentar no Brasil - questão relevante por se tratar de um país subdesenvolvido. A evolução das gerações (ou dimensões) de direitos humanos mostra que houve uma multiplicação dos direitos fundamentais na época contemporânea, partindo daqueles ditos ‘individuais’ para os ditos ‘coletivos’. Os direitos humanos são corolários imprescindíveis, já que, por meio deles, positivam-se os direitos à vida, à saúde, à alimentação adequada, que só se consolidam quando o homem tem direito ao trabalho digno, à paz e a um meio ambiente saudável (MANIGLIA, 2009).

Para que essas garantias possam ser efetivas, torna-se necessário verificar se os requisitos conceituais da segurança alimentar estão sendo atendidos. Assim, a agricultura

precisa atender ao princípio jurídico da sustentabilidade para que haja verdadeira segurança alimentar. Uma vez que as inovações na produção agrícola estão levando à utilização cada vez maior de cultivos transgênicos, há necessidade de verificar se a utilização nestes na agricultura permite a existência da sustentabilidade e também da segurança alimentar, de forma a beneficiar o povo brasileiro.

CAPÍTULO 1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR

1.1 Alimentação e seu direito: da existência da fome aos debates sobre segurança alimentar

O homem, como espécie animal que é, tem a alimentação como uma de suas necessidades biológicas. Por ser um animal gregário, pode-se dizer que, de certa forma, essa necessidade acaba sendo também social – uma vez que desde o início dos tempos a espécie humana preocupa-se com a subsistência de seus semelhantes, justamente pela vivência em coletividade. A realização de atividades de caça e coleta é, conforme relatos históricos dos primeiros passos da humanidade, um passo a mais para confirmar tal afirmação.

A partir do momento histórico no qual o homem descobre que tem a capacidade e a possibilidade de cultivar vegetais que lhe permitam o próprio sustento, a vida nômade perde a principal razão de existir. Os alimentos passam, em boa parte, a ser obtidos junto ao próprio ambiente de vida cotidiana da espécie humana. Tal descoberta possibilitou a criação da agricultura e veio a modificar a forma de viver dos homens para sempre.

O fato de existirem diferentes agrupamentos humanos, em várias localizações no planeta, aliado à existência de diversas condições naturais e graus de desenvolvimento econômico-social variados entre eles, levou à ocorrência de diferentes formas de produção agrícola nos milênios iniciais de sua existência. Percebe-se, de qualquer forma, que houve momentos de crise de produção e também de resultados fortemente positivos durante o transcorrer dos tempos. As crises ocorridas levaram a mudanças nas técnicas produtivas, na força motriz utilizada e até mesmo nas relações sociais de trabalho agrícola, fazendo da agricultura uma prática em constante renovação.

No Ocidente, as crises de produção agrícola acabaram ocasionando as chamadas “Revoluções Agrícolas”, cujo número varia entre os estudiosos. Pode-se afirmar que estas foram responsáveis por incorporar os avanços tecnológicos da Revolução Industrial – ocorrida em várias localidades, mas que teve relevante destaque na Inglaterra do século XVIII – na produção no campo.

Assim sendo, o alvorecer da Revolução Industrial apresentou um incremento nas técnicas agrícolas, de forma que se tornou possível a elevação da produção sem que fosse

necessário ampliar as áreas de cultivo. Isso ocorreu em razão da elevação da produtividade dos cultivos agrícolas – algo que se tentava atingir em razão do aumento da população do planeta à época, especialmente a urbana, e do processo de realocação da população para tais áreas urbanas em detrimento das rurais (o que diminuiu a mão de obra disponível para as atividades agrícolas). A utilização da motorização, da mecânica e da química levou a agricultura a ter um melhor desenvolvimento econômico a partir de então.

Além do implemento técnico e instrumental da agricultura, a garantia do domínio das terras a ela necessárias era fundamental. Quanto a isso, na alçada jurídica, torna-se importante enfatizar que a evolução conceitual da propriedade, como direito, teve várias fases, de acordo com várias doutrinas. Um século antes, o Código de Napoleão previu a propriedade como direito absoluto – o que influenciou a legislação civil de vários países, inclusive o Brasil. Porém, a partir do pensamento positivista de Auguste Comte, Léon Duguit passa a considerar a propriedade não mais como um direito subjetivo, mas sim como a subordinação da utilidade de um bem para um determinado fim, de acordo com o direito objetivo (MARQUES, 2015).

A posição da Igreja Católica foi fundamental na consolidação da doutrina da função social da propriedade – muito inspirada na *Summa Theologica* de Santo Tomás de Aquino – admitiu como dogma o fato de que a terra tinha função superior àquela de satisfação do proprietário, ou seja, deveria estar voltada ao bem comum. Iniciou, assim, pregação nesse sentido através das encíclicas *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) e *Mater et Magistra* (1962) (RIZZARDO, 2015).

Apesar da menção na encíclica papal de 1891, a doutrina só se transformou em princípio constitucional na Constituição mexicana de 1917, admitida no artigo 27, subordinando a propriedade ao interesse comum, num grupo de ‘direitos sociais’. A Constituição de Weimar (1919) também a positivou em seu artigo 157, declarando: a propriedade obriga (VIEIRA, 2012). Além dessas Cartas Magnas, outras Constituições as seguiram nessa admissão – como a Constituição da Iugoslávia de 1921 (no artigo 37) e a do Chile, de 1925 (em seu artigo 10), em atenção aos anseios por Cartas que reproduzissem a preocupação social (BARROS, 2015).

As mencionadas Constituições representaram um momento de transição pelo qual as nações mundiais passaram no período, em razão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e

de suas consequências diretas e indiretas. O estabelecimento da função social da propriedade nas mesmas acabou sendo uma forma de crescer, mesmo que de forma indireta, a produção alimentar e a defesa ambiental em uma situação de reconstrução de boa parte do mundo.

Nesse contexto, houve inclusive o surgimento do Direito Agrário em 1922, na Itália, visando criar normas para a atividade agrária, regulamentando a produção alimentar (MANIGLIA, 2009). Esse ramo jurídico é o grande responsável pelo impulso da atividade agrária, ramo esse que fornece alimentos a todo o planeta. Essa atividade, evidentemente, deve ser harmônica com a natureza, fundamental para a agricultura e detentora de elo inquebrável com o Direito Agrário, para que a humanidade seja capaz de satisfazer de suas necessidades de forma segura e saudável (MANIGLIA, 2009).

A reconstrução de muitos países se fez ainda mais necessária alguns anos depois, em razão do eclodir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ao seu final, a Europa estava debilitada, já que a grande maioria dos combates ocorreu naquele continente. A devastação ocorrida em muitos países levou à necessidade de sua reconstrução econômica – e o aspecto alimentar, a mais básica necessidade humana, não ficou fora disso. De forma a evitar que catástrofes como a do período viessem a se repetir no futuro, a comunidade das nações resolveu aperfeiçoar a ideia já colocada em prática com o fim da Grande Guerra e a criação da Liga das Nações, fundando no ano de 1945 um novo órgão supranacional visando à manutenção da paz e gerenciamento global de outros temas tão caros à humanidade: a Organização das Nações Unidas (ONU).

Concomitantemente, tendo em vista a necessidade patente da humanidade de conseguir alimentar a própria espécie – evidenciada pela situação de penúria de gêneros alimentares do momento – deliberou-se pela criação de uma agência especializada da ONU com foco nesse tema: surgiu assim, no mesmo ano, a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Entretanto, tais medidas não eram suficientes. A barbárie vivenciada por duas vezes no século não poderia se repetir, sob risco de haver graves consequências para os homens. Assim, a partir do cenário caótico resultante desse último conflito armado, percebeu-se a necessidade de criação de uma normativa internacional que protegesse a humanidade de si mesma. Para isso, fez-se necessária a eleição de normas gerais que, posteriormente,

viesses a ser seguidas pelos diversos países do planeta em suas legislações internas. Elaborou-se então, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O tratado em questão tem sua relevância destacada pelo fato de ter inserido pioneiramente na ordem jurídica internacional padrões mínimos para a proteção aos direitos humanos, de forma a superar sua constante violação durante os últimos grandes conflitos mundiais. Sua promulgação veio para representar valores humanos reconhecidos por meio de um consenso global de sua validade (BOBBIO, 2004).

Importante lembrar que, apesar de a Declaração não apresentar dispositivos estritamente normativos, envolveu valores morais tão grandes – ainda mais em se considerando os fatos do passado recente da época – que veio a ser aprovada por resolução da Assembleia Geral da ONU. Em razão disso, é considerada como sendo um “quase tratado”, que veio a ser firmado de uma maneira mais contundente em 1966, através dos Pactos que a sucederam (GUARDIA, 1997 apud SIQUEIRA, 2013).

Uma vez elaborada a mencionada Declaração, e apesar de a natureza jurídica de seus dispositivos ser questionada por alguns, os Estados acabaram se vendo impelidos a restringir seus poderes soberanos. Tal situação se consolidou especialmente com o reconhecimento da nova situação de direitos humanos advinda da promulgação de dois importantes Pactos Internacionais em 1966: o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); e o dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos surgiu para viabilizar juridicamente os direitos civis e políticos constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos a todos os indivíduos que estejam sob jurisdição de um Estado-Parte, sendo este obrigado a adotar todas as medidas necessárias para tal fim (MARTINS, 2015). Vale observar que o direito à alimentação não consta do PIDCP, mas este enfatiza o direito à vida em seu sexto artigo. O Brasil o ratificou, dando assim validade ao mesmo em seu território, somente em 1992.

Por sua vez, o PIDESC está incluso na Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com o já mencionado PIDCP e também com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim sendo, faz parte da jurisdição da Declaração, com o intuito de fazer com que seus próprios dispositivos sejam juridicamente vinculantes (MARTINS, 2015). Esse instrumento instituiu aos Estados deveres no estabelecimento de políticas de

desenvolvimento nas áreas abrangidas pelo Pacto, assegurando progressivamente o exercício total dos direitos por ele reconhecidos – algo de fundamental importância para o direito à alimentação (SIQUEIRA, 2013). Porém, justamente por prever uma atuação progressiva, o Pacto abre espaço para que sua aplicabilidade não seja plena e imediata – os Estados podem ter iniciativas que busquem, aos poucos, atingir os objetivos traçados, mas não podem ficar inertes quanto a tal demanda jurídica do instrumento internacional.

O PIDESC desenvolveu melhor a abrangência do direito humano à alimentação, positivando ser fundamental sua existência na qualidade *adequada*, conforme seu artigo 11.1. Esse direito consiste no reconhecimento da necessidade de uma referência de vida adequada (o que deve incluir a alimentação), e da independência da humanidade quanto à fome. Não se permite, ainda, o retrocesso na questão alimentar.

Existe uma cobrança quanto à efetividade e o acompanhamento do PIDESC uma vez que, segundo Martins (2015, p. 71) “foram estabelecidos periodicamente pelos Estados Partes ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituído pelo Conselho Econômico e Social da ONU por relatórios de estudos de quais providências estão sendo tomadas”. Tais medidas são importantes em razão da necessidade de cumprimento contínuo de normas relativas à alimentação, para que o direito fundamental não seja desrespeitado.

Os diplomas já mencionados revelam que o “sistema global de direitos humanos” prevê a existência do mesmo. Porém, tal direito é tutelado também pelo sistema regional de direitos humanos. Neste último, o grande destaque é para a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), estabelecida em 1969, que impõe aos Estados o alcance progressivo de satisfação total dos direitos sociais por meio das leis e medidas adequadas, conforme artigo 26 da mencionada Convenção (WOLFF, 2015).

Em 1988, por sua vez, a Organização dos Estados Americanos (OEA), através de sua Assembleia Geral, adotou um Protocolo Adicional ao CADH, que regulamentou diversos direitos sociais como o direito humano à alimentação (WOLFF, 2015).

1.2 A evolução do conceito de segurança alimentar no planeta

As preocupações relacionadas à segurança alimentar são vistas em fins do século XVIII, quando Thomas Malthus levantou a hipótese de que a população do planeta tenderia

a crescer a uma proporção superior ao crescimento da produção alimentar (BRISSOS, 2016). Essa situação acabaria por levar a humanidade a não ter condições de alimentar a todos os seus membros, já que não haveria recursos suficientes para tal finalidade.

Tais atenções se fizeram sentir em razão da ocorrência, na Europa, de vários fenômenos meteorológicos de grande magnitude no início do século XIX. Isso levou a uma grande escalada nos preços dos alimentos e manteve as economias nacionais europeias centradas em sua natureza agrícola. Apesar da existência de poucos dados disponíveis, de forma a se fazer uma análise malthusiana da questão, sua análise levou à presunção de que o incremento na produção alimentar, apesar de acompanhar o aumento da população, não foi suficiente para atender à elevação da procura pelos produtos, decorrente das pressões e dos desperdícios que sempre ocorrem em períodos beligerantes ou revolucionários (GRASSI NETO, 2013).

O período se caracterizou por um absoluto liberalismo econômico, já que apenas dois conglomerados de empresas – Bunge (holandesa) e Louis-Dreyfus (francesa) – dominaram o comércio de grãos. Em 1921, a empresa francesa Continental Grains também entrou nesse mercado (GRASSI NETO, 2013). Essa orientação puramente liberal perdurou até a ocorrência da Crise de 1929, com o *crack* da Bolsa de Nova Iorque.

Porém, mesmo durante o período liberal acima citado, houve movimentos de busca pelo retorno do intervencionismo estatal que teria reflexos na economia mundial. A ocorrência dos grandes conflitos armados mundiais e da crise de 1929, intercalada entre eles, trouxe profundas consequências para o cenário alimentar.

Já no alvorecer da Primeira Grande Guerra (1914-1918), começou a surgir a definição *moderna* para a segurança alimentar. Primeiramente, ligou-se à questão da segurança nacional e também à sua capacidade produtiva (SILVA, 2015). Os países, sob a ótica da época, tinham que ser autossuficientes na produção, de forma a evitar vulnerabilidades por boicotes e cercos militares ou políticos – cenário fundamental para tais anos belicistas.

Na época, havia uma orientação para aumento da produção agrícola, postura adotada ainda no decorrer daquele conflito armado e que foi mantida após o término do mesmo. Tal medida pretendia contribuir com a reconstrução dos países europeus – os mais afetados pela guerra. Porém, houve a geração de excedentes agrícolas que não foram

absorvidos pelo comércio internacional e isso acabou sendo uma das razões que contribuíram para a Crise de 1929. A crise ocasionou o despencar dos preços e bloqueou o comércio internacional, de forma que os Estados tiveram que pautar sua política econômica no aumento de valores dos produtos primários, com estabelecimento indistinto de restrições produtivas e comerciais (BRISSOS, 2016).

Essa preocupação, marco inicial da cooperação dos Estados junto à Liga das Nações em relação à segurança alimentar no planeta, tinha como alvo o controle da produção, da oferta e do comércio de alimentos. A intenção era trazer benefícios aos produtores e consumidores de todos os países, evitando flutuações na produção e no preço dos produtos (BRISSOS, 2016).

Uma iniciativa intervencionista internacional de destaque quanto à área alimentar foi a proposta de formação de um estoque regulador internacional – ideia surgida durante a Convenção Internacional do Trigo – capitaneada por Estados Unidos e Canadá, com adesão da Argentina e de mais dezoito países europeus. Apesar de definidas as metas, os esforços conjuntos não tiveram sucesso em razão da inviabilidade de se conseguir exercer um controle efetivo sobre a produção agrícola e também sobre os volumes exportados. A própria Convenção acabou tendo seu final em razão de tal malogro (GRASSI NETO, 2013).

Com a chegada da Segunda Guerra Mundial, a questão alimentar prometia ficar novamente conturbada, já que os combates e a utilização dos soldados prejudicariam a agricultura. Nos Estados Unidos, em cujo território continental não houve batalhas da guerra, os representantes das nações aliadas se reuniram em Hot Springs (Virgínia) para discutir planos para a reconstrução da Europa depois da guerra – o que fatalmente envolveria a agricultura e a alimentação, pois o mundo teria um grande contingente populacional com necessidades a serem atendidas (GRASSI NETO, 2013).

Assim, a realização da Conferência sobre Alimentação e Agricultura (1943) contribuiu com o estabelecimento da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) da ONU. Ficou decidido, nessa conferência, estabelecer uma Comissão Interna encarregada de elaborar “um plano específico para uma organização permanente no campo da alimentação e da agricultura”. Além disso, considerou-se que “a meta de um mundo livre

de miséria, com abundância de alimentos saudáveis e adequados para a saúde e força de todos os povos, poderia ser alcançada” (FAO, 1981).

Buscou-se ainda, na conferência, a aprovação de uma proposta para estabelecer diretrizes sobre cotas e auxílio à alimentação, de forma que as nações superassem as dificuldades do momento e reerguessem soberanamente sua produção alimentar – mas essa proposta não foi aprovada (SILVA, 2014).

A existência de bolsões de pobreza e de má nutrição permanente foi evidenciada a partir do desenvolvimento das ciências da nutrição, que ocorria em paralelo. Isso ocorria em todos os países, especialmente nos grupos mais sensíveis – caso das crianças e idosos. Assim, elevar o consumo de alimentos (macronutrientes) pela população carente seria fundamental. A partir daí, tópicos de saúde e de nutrição começaram a entrar na agenda internacional da segurança alimentar, notadamente a partir da apresentação do relatório *Nutrition and Public Health* pela Liga das Nações em 1935. Este noticiou haver carestia de alimentos nos países subdesenvolvidos, sendo esta a maior causa da fome e da má nutrição no planeta (BRISSOS, 2016).

Intensificaram-se, assim, os debates sobre a premência de aumentar a produção agrícola e diminuir as barreiras comerciais internacionais. A Liga das Nações, em 1937, apresentou um novo relatório, intitulado *The Relation of Health, Agriculture and Economic Policy*, onde recomendou o incremento da agricultura como forma de combate à insegurança alimentar. Para a entidade, isso contribuiria também para a prosperidade mundial, desde que também houvesse contribuição internacional para o estabelecimento de uma política global de alimentação. Apesar disso, as medidas restritivas de comércio internacional não foram eliminadas, praticando-se apenas a ajuda alimentar até o eclodir da Segunda Guerra Mundial (BRISSOS, 2016).

Quanto ao detalhamento da conceituação de segurança alimentar, observa-se ter ocorrido o seu fortalecimento como uma das consequências da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) – especialmente em razão do surgimento da ONU e também da FAO ainda na década de 1940. O cenário de paz entre os exércitos não impediu que ocorressem tensões políticas entre organizações intergovernamentais, pois enquanto algumas delas estatuíam ser um direito humano o acesso ao alimento de qualidade (como foi o caso da FAO, por exemplo), outras dessas organizações partilhavam da ideia de que a segurança alimentar

seria alcançada através do uso de instrumentos de mercado (como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, etc.) (VALENTE, 2002).

Logo após o final da II Guerra, assim, a segurança alimentar era vista como insuficiente disponibilidade de víveres. Essa concepção ocasionou iniciativas de assistência alimentar aos povos necessitados, com uso de excedentes de alimentos produzidos nos países ricos. Dessa maneira, a ideia era fortemente limitada ao âmbito de política estratégica quanto à estocagem dos mesmos.

Com o mundo em recuperação em razão de iniciativas como o Plano Marshall, houve crescimento no comércio internacional de alimentos. Em razão disso, constataram-se divergências nas legislações nacionais em matéria alimentar e, ainda, surgiu a preocupação com o aumento de substâncias químicas na indústria de alimentos. Tais razões desencadearam as primeiras reuniões conjuntas da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1950, envolvendo nutricionistas e especialistas em áreas correlatas, com a finalidade de debater acerca da criação de um código alimentar internacional (ESTORNINHO, 2008). A segurança alimentar agregou a seu conceito, então, um enfoque sanitário.

Essas reuniões vieram a resultar na criação do chamado *Codex Alimentarius*, que estabeleceu padrões, códigos de conduta e orientações relativas a alimentos reconhecidas internacionalmente. Esse códex mantém a sua importância – tanto que permanece sendo aplicado nos dias atuais pela Organização Mundial do Comércio (ESTORNINHO, 2008).

Nesse período, ainda, os organismos internacionais afins – FAO, OMS, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – atuavam visando atenuar a má nutrição por meio do enriquecimento dos alimentos primordiais (iodização do sal) e a redução de algumas deficiências alimentares (caso do ferro e da vitamina A). Nos anos 1960, tais organismos, visando à mesma finalidade, focaram em programas de nutrição infantil, de educação nutricional e de suplementação alimentar (MALUF; REIS, 2013).

Os debates sobre o tema da alimentação, em âmbito internacional, progrediram. Diversas conferências foram realizadas sobre o assunto – o que contribuiu, cada vez mais, para uma compreensão mais abrangente e mais apropriada sobre a segurança alimentar.

No tocante à agricultura, vários dos principais países produtores de alimentos tiveram quebra de safra na década de 1970 e os estoques globais de alimentos ficaram

muito baixos. Em decorrência da situação, a FAO organizou em 1974 a I Conferência Mundial sobre a Alimentação para tratar do tema. Reconheceu-se, na Conferência, que a segurança alimentar era um tema de preocupação de todas as nações, especialmente daquelas que sofreram com o domínio colonial estrangeiro. Sua garantia deveria ocorrer tanto pelo aumento da disponibilidade de alimentos como pelo armazenamento estratégico para viabilizar abastecimento e custos estáveis (BRISSOS, 2016).

No âmbito da Conferência, ainda, foi produzida uma Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição que proclamou: “[...] cada homem, mulher e criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e má nutrição a fim de desenvolver em pleno e de manter as suas faculdades físicas e mentais” (FAO, 1974).

Ainda assim, a segurança alimentar foi vista no período como sendo uma questão ligada à produção alimentar e não ao acesso a eles – uma visão produtivista e neomalthusiana, com ênfase material (VALENTE, 2002). O discurso da época era o de que uma produção alimentar maior exterminaria a carestia no planeta, além de evitar desabastecimento alimentar e, assim, insegurança alimentar. Esse posicionamento foi aproveitado como argumento pela indústria química para defender a Revolução Verde, pois a elevação da produção dependeria, segundo ela mesma, da aplicação de fertilizantes e de agrotóxicos.

O principal destaque do evento, porém, foi evidenciar que não se havia obtido avanços destacados na diminuição da fome e má nutrição na Terra, mesmo com a elevação na produção de alimentos e o crescimento global do período. Constatou-se que a pobreza seria a causa basilar da fome e má nutrição, cujo combate deveria se pautar no desenvolvimento econômico dos países menos favorecidos e na adoção de políticas globais quanto ao tema. Houve, ainda, recomendação de aumento na ajuda alimentar e de ajustes no comércio internacional (BRISSOS, 2016).

A partir de então, a noção de segurança alimentar passa a ser discutida conjuntamente com as questões relativas à produção agrícola. Esse, inclusive, passou a ser um dos temas que a FAO elegeu, em 1979, para tratar na Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural.

As conclusões dessa Conferência foram reunidas no documento intitulado “Carta do Campesino”. Nele, destacam-se objetivos rumo ao desenvolvimento rural, como

“Proporcionar maior segurança alimentar aos pobres, fixando metas para o fornecimento de alimentos essenciais e garantindo sua distribuição justa e rápida em períodos de escassez” (FAO, 1979).

Durante as décadas de 70 e 80, a agricultura apresentou, em decorrência de vários fatores, contínuos ganhos de produtividade e, conseqüentemente, elevação mundial na produção alimentar. Isso permitia acumular os excedentes agrícolas, com redução generalizada dos preços. O problema da insegurança alimentar, porém, persistia. Estudos concluíram que o motivo não era a falta de alimentos nem a quebra de abastecimento, mas pura e simplesmente o fato de os pobres e excluídos não conseguirem obtê-los, seja pela disponibilidade física dos mesmos, seja pela ausência de recursos econômicos dessas pessoas para sua compra ou mesmo para a sua produção (BRISSOS, 2016). Ou seja, a fome e a desnutrição estavam ligadas ao problemático acesso alimentar e não à produção dos mesmos (VALENTE, 2002).

Nesse sentido, a contribuição de Amartya Sen ao debate foi muito importante. Em seu livro “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”, publicado em 1981, ele estudou a fome na Índia, Bangladesh, Etiópia e no Sahel e sua conclusão foi a de que a causa foi a incapacidade de acesso alimentar dos pobres e excluídos, e não a falta de alimentos ou mesmo de seu abastecimento. Assim, segundo Brissos (2016, p. 14):

[...] a questão da pobreza (monetária) [foi deslocada para] o centro da análise de segurança alimentar, mas também o acesso a recursos fundamentais para a produção de alimentos, nomeadamente, o acesso à terra e aos demais meios de produção (direitos essencialmente políticos, que vão muito além da pobreza monetária).

Corroborando a ideia de Sen, o estudo “Pobreza e fome: questões e opções para a segurança alimentar nos países em desenvolvimento” publicado pelo Banco Mundial em 1986, revelou que naquele período a elevação da produção de alimentos no mundo havia sido mais rápida do que a elevação do contingente populacional global, mas que isso não impedia que diversos países e milhões de pessoas usufríssem dessa fartura (WORLD BANK, 1986).

Nota-se assim que não apenas estudiosos, mas também instituições internacionais atribuíram, à época, como motivo para a insegurança alimentar no mundo a ausência de

poder de compra das faixas mais pobres da população mundial – ao contrário do que se pretendia inculcar e difundir naquele período, que era atribuir o problema à quantidade de produção agrícola viabilizada.

No final dos anos 80 e na década de 90, os estudiosos passam a distinguir entre as razões basilares da fome e da má nutrição (mais complexas) e os seus fundamentos imediatos e fisiológicos. Estes estão ligadas à insuficiente ingestão de alimentos (macronutrientes) e também à insuficiente resistência às doenças pelos indivíduos, em razão da ausência de acesso e da decorrência para a saúde. Por sua vez, as causas fundamentais da fome estão ligadas a dinâmicas estruturais políticas, sociais e econômicas – como já mencionava Josué de Castro nos anos 1940 – mas também históricas, culturais e ambientais. Tais dinâmicas mantêm a pobreza e a desigualdade entre as pessoas mais vulneráveis, desembocando em exclusão no acesso alimentar ou nas condições para produção (BRISSOS, 2016).

A FAO, assim, propôs que a segurança alimentar incluísse cinco aspectos da produção de alimentos: suficiente, estável, autônoma, equitativa e sustentável. Iniciava-se a orientação para priorização da agricultura familiar, para negociações preferenciais no comércio local e também para haver integração com a agroindústria alimentar. Nesse sentido, a Conferência Internacional sobre Nutrição (em Roma, 1992), com promoção conjunta da FAO e da OMS, resultou em uma declaração mundial que fortaleceu a ideia de que, segundo Maluf; Reis (2013, p. 24), “o acesso garantido a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é essencial para o bem-estar individual e para o desenvolvimento nacional, social e econômico”.

O amadurecimento do debate levou à realização da Cúpula Mundial sobre Alimentação de 1996. Aprovaram-se nessa cúpula, embora ela estivesse mais desfalcada de participações oficiais do que outras cúpulas anteriormente realizadas, a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação. O evento teve destaque pela adoção, em suas deliberações, do princípio jurídico do direito humano à alimentação, apesar de não ser unanimidade junto aos países participantes (MALUF; REIS, 2013). O Plano de Ação da Cúpula Mundial sobre Alimentação positivou, inicialmente, que há segurança alimentar quando “todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e

nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências quanto aos alimentos que lhe permitam levar uma vida ativa e sã” (FAO, 1996, tradução nossa).

O plano de ação acabou por influenciar no quadro das Metas do Milênio, elaboradas pelas ONU e adotadas por 191 de seus membros em setembro de 2000. A primeira delas era diminuir pela metade o número dos extremamente pobres no planeta até 2015. Porém, a avaliação dos resultados alcançados, realizada em novo evento da FAO – a Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco Anos Depois – constatou que eles foram muito humildes. Houve falta de vontade política e disponibilidade orçamentária governamental insuficiente (VALENTE, 2002a).

A regulação do comércio internacional envolve-se com aspectos agrícolas e alimentares e, assim, tem influência nas questões afetas à segurança alimentar. Os acordos multilaterais sobre os temas de interesse foram celebrados via Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e prolongados para sua sucessora, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Na Rodada Uruguai do GATT, previram-se apenas duas exceções à regra do livre comércio, conforme Maluf; Reis (2013, p. 25): “as restrições derivadas da preservação dos recursos naturais e a constituição de estoques de produtos agrícolas associados a programas de segurança alimentar”.

Ou seja, para fins do comércio internacional, a segurança alimentar tratava-se meramente da constituição de estoques públicos concebidos para serem usados em casos de desabastecimento e situações de emergência alimentar. Essa configuração atendia ao viés liberal que foi o berço da Rodada Uruguai do GATT, restringindo então o alcance dos programas de segurança alimentar.

A sucessão do GATT pela OMC não alterou significativamente o cenário. As negociações agrícolas permaneceram com orientação liberal, pouco afetas ao viés social da questão alimentar. Os debates no âmbito da OMC, na rodada de negociações denominada Rodada Doha, permaneceram desequilibrados – tanto em razão do peso dos interesses comerciais dos EUA e da UE como pela predominância dos interesses de um pequeno número de países que são grandes exportadores, mas que são isolados no debate, como é o caso do Brasil (MALUF; REIS, 2013).

Além da arena de debates políticos, comerciais e legislativos sobre a segurança alimentar, uma fundamental questão a ser analisada quanto a ela é a da qualidade dos alimentos e de sua sanidade. De acordo com Maluf e Menezes (2000a, p. 2):

Todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana. Estes dois elementos são da maior importância em um contexto atual que favorece o desbalanceamento nutricional das dietas alimentares, bem como o envenenamento dos alimentos, em nome de uma maior produtividade agrícola ou com a utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana permanecem desconhecidos.

Essa verificação, inclusive, leva à necessidade de estabelecer uma importante diferenciação que existe no âmbito conceitual da segurança alimentar nos países desenvolvidos: o *food security*, tratando da segurança na produção e abastecimento de alimentos e que pode ser traduzido como “segurança alimentar”; e o *food safety*, que está ligado à qualidade e segurança alimentar, com reflexos para a saúde e para a nutrição humana, cuja tradução costuma ser “segurança dos alimentos”. O conceito de segurança alimentar, assim, está mais diretamente relacionado aos aspectos de produção de alimentos, sua disponibilização para o comércio, o acesso físico das pessoas aos mesmos etc., enquanto a outra vertente está mais ligada aos aspectos relacionados ao consumo alimentar e suas consequências positivas e negativas.

Embora o foco deste trabalho seja a segurança alimentar *stricto sensu* (ou seja, o *food security*), o seu entrelaçamento com a sustentabilidade torna necessário abordar também aspectos de segurança dos alimentos (*food safety*) para que se possa verificar as implicações desta quanto à sustentabilidade dos cultivos transgênicos para que se possa falar em verdadeira segurança alimentar *lato sensu*.

Brissos (2016, p. 16), quanto ao tema, faz a seguinte observação:

Apesar de as discussões no seio da Liga das Nações em torno da Nutrição e Saúde remontarem aos anos 30 e a cooperação entre a FAO e a Organização Mundial de Saúde (OMS) relativamente à segurança dos alimentos (*food safety*) ter tido início nos anos 50, apenas em 1992, na International Conference on Nutrition, realizada em conjunto pela FAO e pela OMS, se acrescenta a dimensão nutricional e de segurança dos alimentos ao conceito de SA, reconhecendo-se que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa.

A segurança alimentar tem os seus primórdios constitucionais lançados no direito pátrio em 1964, através da Emenda Constitucional nº 10, que determinou que o Direito Agrário passasse a ser considerado como ciência no Brasil. Pode-se afirmar isso em razão da ligação íntima entre as duas áreas. Como instrumento de controle produtivo do campo, o Direito Agrário contribui para a segurança alimentar.

A partir de então, o avanço jurídico constitucional do tema continuou a acontecer. O direito à alimentação não constou explicitamente da atual Carta Magna brasileira quando de sua gênese, mas a sua estruturação permite o reconhecimento implícito da necessidade de sua implantação jurídica, especialmente por ser signatário do PIDESC, tratado este reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro como detentor de supralegalidade – portanto, com equivalência às Emendas Constitucionais – de acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos do Recurso Extraordinário nº 466.343-1 (SP), em 2008.

Especialmente com essa mudança de paradigma do STF, não é possível negar o fato de cada Estado-parte ter a obrigação de satisfazer níveis mínimos essenciais desses direitos (MANIGLIA, 2009).

Assim, por exemplo, um Estado-parte no qual um número significativo de indivíduos esteja privado de uma alimentação adequada, de cuidados médicos essenciais de abrigo e moradia ou das formas mais básicas de educação está, *prima facie*, descumprindo as obrigações contidas no Pacto (PIOVESAN, 2007, p.29).

Embora o direito à alimentação pudesse ser obtido juridicamente, faltava a consagração pela Constituição. Promulgada a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, a segurança alimentar se transformou em política de Estado (não mais somente de governo), e com reconhecimentos judiciais quanto ao tema, o caminho se consolidava. Até que por meio da Emenda Constitucional 64, o direito à alimentação foi positivado na Carta Magna como integrante dos direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

A segurança alimentar, prevista constitucionalmente, também é uma política pública. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) tem a responsabilidade, nos termos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), pela efetividade do direito humano à alimentação adequada (DHAA) bem como pela segurança alimentar dos cidadãos brasileiros (LEÃO, 2013). O SISAN tem por objetivos, conforme artigo 10 da LOSAN:

Art. 10. [...] formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País (BRASIL, 2006).

Assim, depreende-se ser a segurança alimentar um objetivo intrínseco, mas que depende de políticas públicas para sua realização. Para Maria Paula Dallari Bucci,

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Assim, uma política pública é o conjunto de ações adotadas ou não pelos governos em prol da coletividade, para que esta melhore sua qualidade de vida.

Quanto ao seu fundamento de existência, Maria Paula Dallari Bucci afirma:

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas”.

Além disso, as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*,

fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas temporais para a ação dos governos republicanos. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas (BUCCI, 1997, p. 90-91).

As políticas públicas são, assim, normas e guias que afetam o trato entre poder público e sociedade, mediadas por seus representantes. Elas estão descritas e estabelecidas em diplomas que norteiam medidas utilizadoras de recursos públicos (BEVILAQUA, 2016).

Uma política pública que busque efetivar o DHAA não pode fazer crer que a solução imediata e indispensável da fome ou até da carência nutricional, sem mudanças estruturais de geração e emprego, renda, saneamento básico, etc., torna garantido o direito em questão (BEURLEN, 2008).

As políticas públicas de segurança alimentar devem valorizar todas as vertentes desta: institucional, educacional, alimentar, de nutrição e respeito à diversidade cultural na produção e no acesso ao alimento, de soberania alimentar, de proteção econômica e sanitária do consumidor, e de defesa ambiental para o futuro (GRASSI NETO, 2013).

Dessa forma, o contexto da positivação da segurança alimentar envolve a sua conceituação – incluindo, em muitos casos, o âmbito jurídico (como ocorre no Brasil) – e os institutos para a viabilização da mesma, a partir da estruturação de políticas públicas.

1.3 Das questões alimentares ao conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil

A mobilização portuguesa que levou ao “descobrimento” do Brasil – e, conseqüentemente, ao início de sua história – tem suas raízes na alimentação. As expedições portuguesas que buscavam, dentre outras coisas, atender à demanda dos hábitos alimentares europeus pelas especiarias obtidas nas Índias, acabaram por – intencionalmente ou não – encontrar o Brasil no ano de 1500.

O simples fato de o país ter sido colonizado por um dos países centrais da época (Portugal) ensejou a concentração de riqueza para os poucos proprietários que receberam benesses da Coroa Portuguesa. Ainda, como o interesse daquela nação em nossas terras era

o de exploração para obtenção de lucros e não o de povoamento do território, a produção agrícola majoritária foi orientada para produzir os gêneros agrícolas cujos frutos estavam em alta no cenário internacional à época – como a cana de açúcar. Os demais ciclos econômicos principais do Brasil colônia (mineração e pecuária) não modificaram a situação alimentar da grande maioria da população – até mesmo porque a opção produtiva do colonizador foi a de optar, desde o início de sua presença no país, pela mão de obra escrava (indígena e negra). Sem liberdade para produzirem para si próprios e sem salários para aquisição livre de alimentos, dependiam de seus senhores proprietários para comerem.

Mesmo com a declaração de independência do Brasil (1822), a estrutura histórico-política do país em nada alterou a situação alimentar da grande massa da população. A produção agrícola continuava voltada para os interesses do exterior, de forma a permitir a obtenção de maiores lucros – o Brasil não possuía um grande mercado consumidor, em decorrência da escravatura – e mesmo a criação de pequenas fábricas e manufaturas no início do século XIX (fase pré-industrial brasileira) não contribuiu significativamente com a melhoria do acesso alimentar no Brasil. O cenário composto pela extinção do tráfico de escravos (1850), a entrada em vigor da Lei Visconde do Rio Branco (1871), também conhecida por Lei do Ventre Livre e, finalmente, da Lei Áurea (1888) levou à mudança na utilização de mão de obra no país – saem os escravos, entram os homens livres – e força uma readequação dos produtores de café, que passam a incentivar a imigração europeia em razão da escassez de recursos humanos para o labor. Com tudo isso, a elite agrária e os militares derrubam o governo imperial em 1889 e o Brasil se torna uma República – sem que houvesse qualquer tipo de atenção ao tema da fome de sua população.

Apesar de o país ter mudado sua forma de governo – de império para República – e adotado um regime presidencialista “democrático”, os interesses da república oligárquica permaneceram pautando os rumos da nação no início do século XX, com a fome sendo um tema “proibido”. No início de tal século, como as nações europeias estavam envolvidas na Primeira Guerra Mundial, os embarques de alimentos para aqueles países beligerantes tornaram-se crescentes e tal situação, aliada à carestia brasileira da época, gerou manifestações sociais de grande relevo, sendo inclusive o estopim para a greve geral de 1917 em São Paulo. O mercado não queria café (principal produto agrícola brasileiro da

época), mas sim alimentos, o que teve influência na situação debilitada das fazendas brasileiras (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Apenas em 1930, através dos estudos de Josué de Castro, o tema da fome começou a ter uma atenção digna e bem elaborada. Os estudos pioneiros feitos por ele, através de iniciativas como a realização de inquéritos alimentares na cidade de Recife, foram tão relevantes que se tornaram referência obrigatória no diagnóstico de situações de insuficiência alimentar. Além disso, sua obra-prima, intitulada “Geografia da Fome” (1946), contribuiu para a formação conceitual da segurança alimentar no Brasil, tema positivado somente sessenta anos depois da publicação do livro, por meio da Lei Federal nº 11.346/06.

Já no prefácio de seu principal livro, Josué de Castro já adverte quanto à situação do tema objeto de seu estudo:

O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso. A tal ponto delicado e perigoso que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. É realmente estranho, chocante, mesmo a observação, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de se escrever e de se publicar, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações. [...] Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente. [...] Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social — a revolução russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo (CASTRO, 2011, p. 11-13).

O autor Josué de Castro expôs, em sua obra, os rudimentos de um mapa pioneiro da fome no Brasil. Além disso, ele ainda foi o primeiro a identificar a fome como sendo um problema que não advinha da própria natureza – ou seja, que não era dela dependente e nem resultado dos próprios fatos naturais – mas que, exatamente ao contrário, era fruto das ações humanas. As opções feitas pelos homens, especialmente pela forma de condução da economia em seus países, acabavam levando a essa situação de carestia. Dessa forma, evidenciava-se que a fome se trata de um fenômeno socialmente determinado e, assim, requer mais do que soluções técnicas (como se pensava até então) mas também sociais e

políticas (CASTRO, 2011). Essa contribuição intelectual permanece viva e atual, já que auxiliou na constatação de que os fatores socioeconômicos influenciavam nos próprios fatores biológicos da população brasileira. Tal deficiência alimentar, assim, estava intimamente relacionada à primazia dos interesses privados nas decisões políticas e nas instituições públicas.

Em decorrência de seus estudos, o primeiro governo Vargas, no final da década de 1930, verifica ser a subnutrição um problema social e de saúde pública, constatando ainda sua ocorrência conjunta com a carestia, com alimentação inadequada e serviços de saúde frágeis. Concluiu-se que, sem corrigir tais questões, não seria possível uma solução permanente (SILVA, 1995).

A correção de tal situação foi percebida como sendo um longo processo, no qual seria crucial a adoção de medidas compensatórias direcionadas aos grupos mais vulneráveis. Dessa maneira, importantes medidas foram tomadas por aquele governo, com impacto direto ou indireto na alimentação das pessoas.

A primeira dessas medidas foi a criação do salário mínimo pela Lei nº 185/1936. Esse salário deveria atender a todas as necessidades do trabalhador e seu núcleo familiar. Sua instituição permitiu o acesso, pela população mais pobre, a uma cesta básica com doze alimentos, que cobriam as recomendações mínimas de componentes alimentares, tratando-se de uma medida latino-americana pioneira. Além disso, contemplava também o setor de habitação, vestuário, transporte, educação e saúde, antecipando assim conceitos que definem a segurança alimentar na atualidade (NASCIMENTO; ANDRADE, 2010).

Outra importante medida da época foi a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1940, com diversas atribuições (MAGALHÃES, 1997; SILVA, 1995). Josué de Castro, inclusive, foi seu fundador e o primeiro diretor (BIZZO, 2009). O projeto foi criado por cientistas de grande competência, tratando-se assim de uma proposta revolucionária que introduziu uma política pública pioneira no setor, abarcando até a vertente cultural. A partir do SAPS foram criados os cursos de Nutrição no Brasil e dele nasceram diversos programas de assistência alimentar, como os restaurantes populares, sendo que há medidas vigentes até hoje, mesmo com a extinção do serviço em 1967 (EVANGELISTA, 2012).

Seguiu-se a criação de várias outras instituições que atuavam ante o problema alimentar, marcando uma ação mais sistemática do Estado brasileiro nessa área. Foram criadas: no ano de 1940, a Sociedade Brasileira de Alimentação (SBA); em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA); em 1943, o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN); em 1944, o Instituto Técnico de Alimentação (ITA); em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA); e em 1946, o Instituto Nacional de Nutrição (INN), dentre outros (MAGALHÃES, 1997).

A Legião Brasileira de Assistência, criada por Darcy Vargas, esposa de Getúlio, teve finalidade assistencial inicialmente voltada para os familiares dos soldados brasileiros que embarcaram para combater na Europa. Posteriormente, sua atuação foi mais diversificada e ampliada.

O STAN foi criado no âmbito da Coordenação da Mobilização Econômica (CME) - órgão federal responsável pela economia brasileira enquanto o Brasil lutava na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo era dar orientação aos setores produtivos alimentares brasileiros, racionalizar a produção e sua negociação, bem como fornecer assistência técnica laboratorial para as indústrias (SILVA, 1995).

A Comissão Nacional de Alimentação foi criada para estruturar a Política Nacional de Alimentação, estudando a situação nutricional e os hábitos alimentares dos cidadãos. Além disso, deveria monitorar as pesquisas relativas ao tema alimentar, visando corrigir as inadequações da dieta brasileira valendo-se de campanhas educativas. Já o INN (sucessor do ITA) atuava com pesquisas biológica e social, educação para a alimentação e patologia clínica (SILVA, 1995).

No ano de 1952, em meio ao segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954), a CNA criou o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil. Este se valia de inquéritos nutricionais, assistência alimentar, suporte ao setor alimentício industrial, dentre outras medidas, tudo sob a responsabilidade pública e com orientação técnica e suporte econômico (SILVA, 1995). Seu início se deu a partir de 1955 e teve rápida expansão, pois teve apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/ONU) e de outras entidades (BARROS; TARTAGLIA, 2003). Nos anos 1960, os programas “Alimentos para a Paz” e “Aliança para o Progresso”, bem como o suporte da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) contribuíram com a assistência alimentar brasileira, através de

doações alimentares e vendas de víveres por preços simbólicos – alimentos estes advindos dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos (BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Em continuidade às intervenções estatais, no ano de 1962 foi criada a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) como forma de executar as medidas de abastecimento governamentais, tais como a negociação de alimentos para fornecimento às áreas carentes, sem descartar o regime privado (MACEDO et al, 2009).

No ano de 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) com a intenção de se formular uma Política de Alimentação e Nutrição que avalizasse a qualidade dos alimentos nacionais e promovesse práticas preventivas e de controle de problemas de nutrição, além do acesso universal aos alimentos (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Nessa década, criou-se o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) que se dividia em doze subprogramas, afetos a diversas estruturas governamentais. As dificuldades de operação, porém, e também as irregularidades auditadas pelo INAN levaram ao encerramento precoce do mesmo. Mas depois o INAN e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) montaram uma equipe para criar o II PRONAN, com lastro no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

As políticas alimentares se entrelaçariam com os ideais de desenvolvimento pretendidos para a nação nos anos 1970. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento dessa década orientaram o país para a produção agrícola partidária da monocultura de exportação e aplicação de insumos tecnológicos, de forma a permitir o lucro fácil em prejuízo da sociedade brasileira. O primeiro deles (1972-1974) tratou inicialmente da política agropecuária com incentivos fiscais e para aplicação de insumos – na esteira da Revolução Verde – além da pesquisa agropecuária. O II PND (1975-1979) estava direcionado para a reforma agrária e distribuição fundiária no Nordeste, mas os seus resultados foram inexpressivos. Em sua vigência, foram criados o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB) (MANIGLIA, 2009).

As lutas sociais que frutificaram a partir dessa opção de desenvolvimento nacional pressionaram os governantes da época quanto à fome e à miséria. Na América Latina, os

movimentos sociais contra as ditaduras vicejaram nos anos 70 e 80 (GOHN, 2011). No final desse período, houve significativa alteração no cenário sociopolítico, com diminuição das manifestações de rua e a consequente menor visibilidade aos movimentos populares das cidades. Isso ocorreu por diversos motivos, mas inegavelmente os movimentos sociais do Brasil foram fundamentais para a positivação de diversos direitos sociais na Constituição de 1988 (GOHN, 2011).

Nesse cenário, verificam-se avanços quanto à seara alimentar. O termo “segurança alimentar” é mencionado de forma inédita no âmbito formal da Administração Pública brasileira em 1985, em um plano técnico do Ministério da Agricultura denominado “Segurança Alimentar: proposta de uma política de combate à fome”. Essa proposta pretendia suprir as necessidades essenciais do povo, bem como atingir a autossuficiência na produção alimentar. Propunha, ainda, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que teria quadros político-civis (VALENTE, 2002b). Porém, não se deu muita atenção a essa proposição naquele momento, já que a concepção de segurança alimentar se restringia à avaliação nutricional dos cidadãos, sob responsabilidade da Vigilância Alimentar e Nutricional.

Traçando um paralelo com a situação da segurança alimentar em âmbito internacional, percebe-se que o objetivo brasileiro coincidia com os objetivos internacionais no âmbito alimentar. Por essa contínua inspiração o assunto foi retomado, em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, consagrando-a como direito fundamental dos brasileiros e estruturando a proposta de elaboração do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) (VALENTE, 2002b). Os entes teriam a participação dos cidadãos. A proposta incluía a repetição dessa estrutura também em âmbito estadual, de forma a garantir o acesso alimentar (VALENTE, 2002b).

Na década de 1990, o âmbito político oposicionista aderiu a essa luta pela segurança alimentar, somando-se aos movimentos sociais. Houve uma proposta de política nacional para o tema feita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que tomou como base a mesma feita pelo Ministério da Agricultura nos anos anteriores, porém realizou uma alteração relevante: não limitou a segurança alimentar como um mero problema de abastecimento e agrícola.

Essa proposta de 1991 reconhecia que a origem da fome estava ligada à pobreza e ao desemprego, e que tal situação se agravou em razão das políticas governamentais recessivas da década anterior. Revelava também que a melhoria no setor alimentar brasileiro não implicou, como regra, no barateamento relativo dos alimentos – mesmo com a eficiência produtiva aumentada (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996). Assim, a melhora do setor produtivo pouco contribuiu para o aumento no acesso alimentar pelas faixas populacionais economicamente mais vulneráveis. Deu, assim, uma forte ênfase no fortalecimento econômico acompanhado de políticas regulatórias para viabilizar a segurança alimentar (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996).

Apesar disso, o governo Collor (1990-1992) não se mostrou sensibilizado pela proposta. Mais do que isso: promoveu um desmonte da área alimentas, colocando fim em quase todos os programas existentes, apesar da discordância dos técnicos no assunto. Sua gestão manteve apenas três iniciativas em vigor na agenda política: sob a tutela do sistema de saúde, mantiveram-se o Programa de Combate ao Bócio Endêmico (PCBE) e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Na alçada do Ministério do Trabalho, foi mantido o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), com apenas um servidor (MACEDO et al, 2009).

O governo Collor teve uma estratégia de enfraquecimento da área social pautada na seguinte política: retiravam-se todas as condições de trabalho dos órgãos públicos, mas as respectivas atribuições eram mantidas sob sua alçada. Para a opinião pública, porém, o governo reforçava a inoperância das instituições, sem qualquer possibilidade de que as mesmas se defendessem e esclarecessem sobre a total falta de condições de trabalho e de apoio político do Estado brasileiro a elas (VALENTE, 2002b).

Vale pontuar, porém, que houve uma novidade positiva para a segurança alimentar no mandato Collor: o uso de estoques públicos de alimentos para iniciativas dessa natureza. Os técnicos pleiteavam tal medida há muito tempo e sua prática possibilitava a renovação de estoques de alimentos, além da diminuição da possibilidade de perda dos alimentos que estivessem estocados por maior quantidade de tempo e, ainda, a redução do custo dos programas alimentares (VALENTE, 2002b).

O momento político, porém, trouxe rápidas e importantes mudanças em pouco tempo. O presidente Collor de Mello enfrentou um processo de *impeachment* por ter sido

acusado de corrupção e movimentos sociais pediram sua destituição. O presidente renunciou a seu cargo em 29 de dezembro de 1992, sendo impedido pelo Congresso no dia seguinte, e o cargo passou a seu vice, Itamar Franco. Sua assunção ao cargo teria alguns importantes reflexos no enfrentamento da questão alimentar no Brasil.

A atuação do Movimento pela Ética na Política (MEP) impulsionou iniciativas como a criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, de Herbert de Souza (o “Betinho”). Ela teve como méritos evidenciar a miséria e sua quantificação na cifra de 32 milhões de pessoas, bem como impulsionar o estabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Os respaldos de ordem técnica e política vieram da proposta do Governo Paralelo de 1991, que previa a abordagem da fome e da miséria de forma estrutural.

Por sua inspiração notoriamente ética, segundo a qual é inaceitável que uma sociedade sofra com a carestia e a subcidadania, o movimento mobilizou muitos brasileiros a cobrar ações imediatas no setor. A promoção da campanha foi resultado disso. A ONG em questão entendia ser papel da cidadania promover a solidariedade e nortear os entes públicos e privados nesse sentido (MALUF; MENEZES e VALENTE, 1996).

O governo Itamar Franco (1992-1994), em 1993, de forma inédita na história do Brasil e em respeito à sociedade civil identificou o círculo vicioso da fome, miséria e violência. Dessa forma, tornou prioritário lutar contra essas questões em sua gestão. Promoveu assim o mapeamento da fome no país através do IPEA – um dentre alguns importantes passos nas iniciativas político-sociais para buscar soluções para tal mazela.

Assim, em maio do mesmo ano, em decorrência da intensa atuação social, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), parceiro da Ação da Cidadania de Betinho, responsável pelo Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que deveria ser elaborado com base nos grandes cânones que a entidade considerava essenciais para esse enfrentamento: solidariedade, parceria e descentralização (VALENTE, 2002b).

O posicionamento e forma e estabelecimento de ações do CONSEA foram inovadores e trouxeram ótimos resultados – o que não impediu sua extinção no governo posterior. Embora tenha significado um promissor avanço para a segurança alimentar nacional, a composição das forças políticas do próprio governo Itamar Franco não coadunava com tal tipo de iniciativa, que acabou sendo limitada em razão da orientação

política hegemônica no seu mandato – incompatível com uma política econômica que priorizasse a inclusão social.

Em razão da influência do Fundo Monetário Internacional sobre o país, a política econômica seguiu deixando de lado a fome e manteve sua arquitetura de priorização da estabilidade da moeda brasileira, com redução de gastos sociais e inserção da economia do país ao mundo globalizado, com abertura escancarada do mercado brasileiro ao exterior.

No setor empresarial, a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) publicou uma proposta de segurança alimentar inserida no quadro de responsabilidade social do agronegócio (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996). Os agentes do setor, ainda, seriam os principais promotores dessa segurança. A promoção do valor das atividades do agribusiness, porém, não obistou a apresentação da segurança alimentar como sendo capaz de permitir o desenvolvimento de uma sociedade organizada, com retomada do crescimento (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996).

As prioridades do CONSEA tiveram por base o Plano de Combate à Fome e à Miséria e incluíam o aumento dos empregos, do acesso à terra, do assentamento de agricultores, dentre outras importantes e significativas medidas (VALENTE, 2002b).

A criação do CONSEA trouxe dois importantes avanços: a luta contra a fome e a pobreza passou a ser considerada um problema governamental e um assunto estratégico; e iniciou-se a coordenação das ações de governo para atingir as metas necessárias (VALENTE, 2002b).

O Conselho, ainda, conquistou recursos para as medidas prioritárias, apesar das tentativas de cortes, tornando-se um *locus* privilegiado de debate entre governo e sociedade. A sociedade civil, dessa forma, pôde contribuir com as políticas públicas. O CONSEA, dessa forma, trouxe a inclusão efetiva do assunto ‘segurança alimentar’ nas prioridades nacionais (VALENTE, 2002b).

Em 1994, promoveu-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA). A participação foi grande: mais de dois mil delegados compareceram, além de muitos representantes da sociedade civil. O relatório conclusivo evidenciou que o povo brasileiro entende que a concentração fundiária e a da renda são determinantes da penúria nacional. Essas considerações finais levaram à discussão de sugestões para elaboração da política de segurança alimentar e nutricional da nação (VALENTE, 2002).

O evento tornou-se uma referência histórica na evolução da segurança alimentar nacional por duas razões. A primeira deles é o fato de que os delegados se reuniram durante vários meses em preparatórias de cada nível federativo – o que não acontecia desde a ditadura civil-militar (1964-1985). O segundo motivo é que, de forma inédita, segurança alimentar e Direito Humano à Alimentação estavam sendo debatidos nacionalmente, sem deixar de lado o aspecto das obrigações estatais com tal direito básico, concluindo-se que a sociedade pode interferir na agenda do Estado (KORNIJESUK, 2008).

A partir dessa conferência, consagra-se a posição segundo a qual o desenvolvimento social brasileiro passa pela efetividade da segurança alimentar e nutricional. Uma estratégia visando tal fim exige cooperação do governo com a sociedade civil, com diálogo horizontal, onde haja respeito mútuo e complementariedade de ações (VALENTE, 2002b).

No ano seguinte, inicia-se a gestão do novo governo eleito. Fernando Henrique Cardoso (FHC) ganhou a eleição tendo como um de seus pilares a estabilização da moeda nacional, iniciada por ele no governo Itamar. Além disso, a economia brasileira adequou-se ao comércio internacional. Ao assumir a Presidência da República, promove a consolidação do Plano Real a eixo central da política de governo.

Assim, mesmo com as importantes conquistas realizadas na área, o CONSEA foi extinto pelo novo presidente em seu primeiro mês de mandato. Essa extinção ocasionou a interrupção do avanço da política de segurança alimentar. O governo neoliberal, aliado aos setores conservadores e de centro, com o sucesso na estabilidade da moeda, excluiu boa parte da sociedade civil organizada, apoiadora do CONSEA e da Ação pela Cidadania.

A extinção do CONSEA fundamentou-se no conflito de pretensões do governo FHC e do próprio Conselho: o primeiro priorizava estabilizar a economia brasileira por meio de sua inserção global pouco criteriosa, enquanto que o segundo visava melhorar as condições precárias da parcela majoritária da população nacional.

Medidas como a reforma agrária – relevantes para a segurança alimentar – foram vistas pelo governo FHC como “atrasadas”, além de se revestirem de um caráter meramente social. Porém, a reforma tinha condições de fortalecer economicamente o país (medida perseguida pelo próprio governo) e de contribuir para a inserção social (VALENTE, 2002b). O governo FHC desconsiderou a trajetória de sucesso de diversos países que alavancaram as próprias retomadas de crescimento a partir da concretização de suas

reformas agrárias – e no Brasil ela poderia se tornar um alicerce de estratégia de desenvolvimento nesses moldes, agregando as camadas populacionais excluídas.

O Conselho da Comunidade Solidária foi criado para substituir o CONSEA. Apesar de aquele manter, na aparência, a mesma composição de seu antecessor, a nova orientação política do país o levou a ser um mero organismo governamental de consulta. Outra significativa diferença foi o fato de que o Comunidade Solidária não manteve o foco na questão alimentar, mas tratou do tema juntamente a vários outros assuntos – embora todos de relevância, já que ligados à exclusão socioeconômica – além de fragmentar a discussão sobre a segurança alimentar em torno de seus vários componentes (VALENTE, 2002b).

Percebe-se, a partir dessa nova postura de governo, que o interesse na questão alimentar passou a ficar cada vez mais relegado a um plano inferior. A composição do extinto CONSEA (e sua aliança com a Ação pela Cidadania) permitia que atores com diferentes interesses trabalhassem em prol de uma parceria benéfica a todas as partes envolvidas. Já a forma pela qual se estruturou o Conselho da Comunidade Solidária tornou a questão uma via de mão única, de consulta e não de debate, podendo-se escolher somente os parceiros que interessassem aos governantes.

Nessa linha, o início do governo FHC foi responsável pela extinção ou pelo maior enfraquecimento (já iniciado no governo Collor) de diversas instituições que pretendiam dar respostas à grave situação social das camadas mais vulneráveis da população brasileira. Tanto as instituições formais como as informais sofreram nesse processo de sangria. Houve o encerramento da Legião Brasileira de Assistência foi encerrada e o enfraquecimento total do INAN.

O próprio Conselho da Comunidade Solidária, que deveria centralizar o combate à fome e a miséria, teve suas limitações. Elaborou estratégias de desenvolvimento social que ficaram no campo meramente teórico, já que não propôs, nem avaliou e nem debateu políticas de governo. Restringiu-se a propor parcerias inovadoras governo-sociedade. Sua Secretaria Executiva reestruturou e ampliou programas federais para as cidades pobres (VALENTE, 2002b). Essa atuação foi relevante, mas muito aquém do mínimo necessário para enfrentar os problemas sociais existentes – que eram de grande envergadura – ainda mais se considerando que as verbas destinadas às áreas sociais minguavam.

Apesar disso, houve pressão da sociedade civil sobre o Comunidade Solidária em prol do retorno das discussões sobre segurança alimentar e nutricional. A criação do Orçamento de Segurança Alimentar pelo ente, conjuntamente com a sociedade civil, e a constituição do Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional melhoraram a articulação de debates.

O Orçamento de Segurança Alimentar incluiu todos os programas relevantes para essa área e permitiu a realização de ação política de defesa da alocação de recursos em tais programas. Já o Comitê, composto por representantes dos ministérios cujas pastas tinham alguma relação com o tema, elaborou um diagnóstico das atividades dessa área já desenvolvidas pelo governo. O Comitê Técnico chegou a ter, inclusive, apoio da FAO e se manteve em funcionamento entre 1995 e 1996, estruturando o Comitê Nacional que iria à Cúpula Mundial de Alimentação em Roma, na Itália.

Os bons resultados econômicos de 1995 encobriram a falta de uma acertada política social. Porém, os desdobramentos dessa opção política de governo logo começaram a serem sentidos sem que houvesse qualquer política ativa compensatória aos pequenos produtores e outros importantes elementos (VALENTE, 2002b).

Dessa maneira, em 1996 iniciam-se questionamentos incisivos referentes à ausência de políticas sociais motivados pelo agravamento da situação social do país. Vários fatores contribuíram para isso, segundo Valente (2002b, p. 82):

- a) O agravamento da crise social, com o aumento da violência na cidade e no campo, associado à inexistência de uma Política Social articulada e ao impacto da política de estabilização;
- b) A incapacidade e a falta de mandato político do Comunidade Solidária em discutir a elaboração de uma Política Social conseqüente, que inclusive levou Betinho a sair do Conselho;
- c) O próprio processo de preparação da Cúpula Mundial da Alimentação que teve início ainda no ano de 1995;
- d) A extinção e enfraquecimento institucional das áreas anteriormente responsáveis pelo enfrentamento, mesmo que parcial (LBA, INAN, CONAB, etc.).

Por outro lado, os trabalhos de organização para a Cúpula Mundial da Alimentação foram bastante intensos. Houve interação governo-sociedade civil, que constituiu um grupo de trabalho envolvendo entidades com atividades no setor (VALENTE, 2002b).

Três elementos, de igual importância, fizeram parte do Comitê nacional para a Cúpula Mundial de Alimentação: governo, sociedade e empresariado. A sociedade civil se fez representar pelo Fórum da Ação da Cidadania (ÁGORA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Universidade Estadual de Campinas (NEPA-UNICAMP), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), dentre outras. Quanto à relatoria do documento, o escolhido foi Renato Sérgio Jamil Maluf, docente da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) (VALENTE, 2002b).

Houve alguns cuidados com o documento a ser elaborado. Sua redação ocorreu em várias etapas, chegando a passar pelo crivo de aproximadamente oitenta instituições de diferentes alçadas – mas isso não impediu o surgimento de conflitos. O principal deles foi a caracterização da autossuficiência e das negociações internacionais alimentares para garantir alimentos à população brasileira. Uma vez que o país estava imerso em influências neoliberais, a abertura econômica brasileira – especialmente quanto à agricultura – continuou, se tornando a estratégia central da área. Nem havia como ser muito diferente disso, já que essa opção se associava perfeitamente à extinção do armazenamento estatal de alimentos e da política de incentivos governamentais à produção nacional (VALENTE, 2002b).

Paralelamente à preparação para o evento, o Comunidade Solidária promoveu debates que indicaram consensos e propostas a serem apresentadas no evento pelas organizações que dele participariam (VALENTE, 2002b). Apesar de o processo ter resultado em um documento muito proveitoso e que chegou a ser divulgado, o mesmo não foi colocado em prática pela gestão Fernando Henrique. Nem mesmo as cobranças da sociedade civil para que isso acontecesse mudaram o destino de seu conteúdo. Outras iniciativas do Conselho, envolvendo reforma agrária, microcrédito e outros assuntos resultaram em relevantes medidas ao enfrentamento da fome e da miséria.

Na Cúpula Mundial, apesar do intenso trabalho da delegação brasileira e do importante papel do embaixador do país nas tratativas do relatório conclusivo, a representação governamental brasileira foi pífia. Mesmo assim, o Brasil se comprometeu, juntamente com todos os países presentes na Cúpula, a implantar políticas públicas

conformes aos sete compromissos do Plano de Ação, visando reduzir em 50% o número de desnutridos até o ano de 2015 (VALENTE, 2002b).

Já os representantes da população brasileira na Itália abrilhantaram o Fórum Global de ONGs relativo à alimentação, assim como na constituição da Via Campesina. O grupo brasileiro, em parceria com o Fórum Nacional de Ação da Cidadania, tomou medidas que lastrearam a constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, formalizado em 1998 (VALENTE, 2002b).

Nos anos de 1997 e 1998, a crise social piorou, o que afetou também as questões da fome e da miséria. A coordenação básica do Conselho da Comunidade Solidária foi mantida – mesmo assim, sem aumento orçamentário que permitisse atender as cidades mais pobres, ou seja, as que mais precisavam (VALENTE, 2002b).

Assim, não foi uma surpresa a extinção do INAN em julho de 1997 sem qualquer medida compensatória. Ainda, a diminuição dos estoques de alimentos leva o PRODEA a passar por algumas crises e a sociedade civil propôs algumas alternativas, com foco na articulação do programa a ações estruturantes, de forma a reduzir a dependência. Com as secas do nordeste brasileiro, o programa foi reativado e distribuiu número recorde de cestas básicas em 1998, mas não adotou nenhuma das modificações propostas. Evidenciou-se, cada vez mais, o desinteresse governamental nessa seara (VALENTE, 2002b).

No âmbito do governo federal, FHC foi reeleito para mais um mandato e essa recondução não levou a grandes conquistas sociais. Aliás, o ano de 1999, quando o seu segundo governo se iniciou, foi marcado por novas alterações das políticas sociais federais. O Conselho da Comunidade Solidária transferiu a responsabilidade de articulação dos programas federais aos ministérios com atribuições no setor ou mesmo dos municípios e estados da federação. Assim, concentrou-se no programa Comunidade Ativa, considerado um significativo elemento de combate à fome e à pobreza (VALENTE, 2002b).

O problema inicial dessa nova estratégia é o de que vários programas pertencentes à Agenda Básica do Conselho da Comunidade Solidária acabaram relegados a um plano inferior – inclusive o PRODEA, objeto de constantes crises. Nem mesmo as sugestões da sociedade civil, que foi chamada a contribuir, foram levadas em consideração.

O ano de 1999 foi marcado pela aplicação pelo ajuste fiscal imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que fez as condições sociais brasileiras irem piorando. No

final do ano, as discussões sobre fome e pobreza retornam com força. Chegou-se ao ponto de o legislador brasileiro, a partir do Congresso Nacional, tomar as rédeas da discussão do tema. Dentro de um amplo debate sobre o assunto, houve a propositura de um Fundo Constitucional de Erradicação da Pobreza. Quanto aos temas da alimentação e da nutrição, apenas a Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN), na alçada do Ministério da Saúde, trabalhava com segurança alimentar *stricto sensu*.

Com o aprofundamento das crises social, monetária e política, o governo criou o Avanço Brasil – plano plurianual do segundo mandato de FHC, consistente em um conjunto de inúmeros projetos envolvendo todas as áreas, como economia, política, sociedade, etc., objetivando a modernização do país – elegendo-o como “política social”. Além disso, lançou as bases para novos programas sociais que, mais uma vez, foram colocados em prática em razão da pressão da sociedade – caso do programa Bolsa Escola, que foi testado inicialmente dentro do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Mesmo assim, as chances de trabalho conjunto da sociedade civil com o Comunidade Solidária foram caindo drasticamente. A partir do segundo semestre, nunca mais houve qualquer convocação. O Brasil acabou ficando até mesmo sem ponto focal, entre 1999 e 2001, para o seguimento da Cúpula. Além disso, também foram suspensas, sem justificativa, todas as negociações relacionadas à revisão do PRODEA. Em contrapartida, algumas parcerias setoriais pontuais conseguiram promover a participação na criação de política nacional de alimentação e nutrição, inspirada pelo DHAA, sendo a mesma promulgada em 2000 (VALENTE, 2002b; VALENTE, 2005).

Novas discussões e cobrança de iniciativas inéditas continuaram a acontecer. A articulação dos programas sociais se fazia cada vez mais necessária para a melhoria de sua eficiência, além de permitir a obtenção de resultados mais imediatos. Até mesmo porque a exclusão social e a crescente violência urbana, esta alimentada por aquela, deixaram a sociedade assustada e cobrando prioridade em seu combate.

No ano 2000, o governo federal rearranjou iniciativas já existentes como forma de elaboração de “novos” programas sociais. Já no ano seguinte, a gestão FHC anunciou suas metas sociais para o final de mandato presidencial: o Projeto Alvorada e a criação do

programa Bolsa Alimentação, inspirado no programa Bolsa Escola, que atenderia gestantes e crianças abaixo de 06 anos de idade (VALENTE, 2002b).

O Projeto Alvorada buscou, entre outras medidas, fortalecer ações sociais setoriais nas regiões do Brasil que tinham reduzido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O seu direcionamento migra para as cidades com população inferior a cinquenta mil pessoas, cuja economia era predominantemente rural (VALENTE, 2002b).

Por sua vez, o programa Bolsa Alimentação propunha uma renda mínima, pelo qual as famílias necessitadas recebiam R\$ 15,00 por nutriz, grávida ou criança menor de 06 anos, não podendo exceder a três contemplados por família (VALENTE, 2002b). O programa foi eficaz do ponto de vista técnico, mas sua implantação próxima às eleições causou problemas para que fosse completada.

Apesar de outros programas da área terem permanecido em funcionamento entre 2001 e 2002, a falta de coordenação interinstitucional e de um maior apoio governamental fizeram com que ficassem muito aquém do que poderiam. É o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que foi reestruturado em 2000 após malversação de recursos e veio a atender a um grande contingente de alunos (cerca de 32 milhões), com recursos repassados aos estados e municípios.

No período, o PNAE estabeleceu quantidades obrigatórias de alimentos in natura a serem adquiridas, especialmente da localidade alvo do programa. A ideia era que o PNAE fosse um estímulo econômico à agricultura familiar local, com desdobramentos positivos para a segurança alimentar. Apesar disso, aconteceram diversos problemas sérios quanto à sua implantação descentralizada como: implantação inadequada de conselhos municipais; o valor *per capita* de repasse permaneceu estagnado e insuficiente por muitos anos; dificuldades aquisitivas das cidades junto aos agricultores locais em razão de restrições legais impostas pelos Tribunais de Contas estaduais (VALENTE, 2002b).

Todavia, o programa mais criticado e controverso do período foi o PRODEA. O suporte do programa era um estoque alimentício público em perigo de degeneração. Por vários anos sugeriram-se modificações ao mesmo para que se tornasse um impulsionador do desenvolvimento em localidades carentes. Mas o governo nunca considerou a possibilidade de forma séria.

Ao definir que iria extinguir o programa, o governo FHC não tinha definido a melhor forma de fazê-lo sem prejuízo à população. A sociedade civil, a partir de 1999, intensificou os esforços para discussão com o governo sobre a revisão do PRODEA, de forma a promover a cidadania. Os organismos governamentais envolvidos se comprometeram com a segurança alimentar. Porém, em 2000 o programa é encerrado sem substituição (VALENTE, 2005).

Dessa maneira, a administração FHC se encerrou sem maiores satisfações quanto a políticas sociais. As iniciativas existentes não foram articuladas, mas sim pulverizadas e fragmentadas e consistiram em mera transferência de renda (caso do Bolsa Alimentação, por exemplo), além da tentativa de implantação às pressas do Projeto Alvorada. A falta de estruturação das medidas de segurança alimentar levou a questão para a arena eleitoral. O projeto Fome Zero foi decorrente de tal postura.

No ano de 2002, o Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação, Jean Ziegler, veio ao Brasil enquanto este se preparava para a Cúpula Mundial de Alimentação – Cinco Anos Depois. O evento resultou na confecção de dois documentos oficiais discrepantes: enquanto um deles, procedente da área social Ministério das Relações Exteriores, apresentava o Brasil avançando muito no tocante à segurança alimentar e nutricional, o outro – elaborado pela área de Direitos Humanos do mesmo MRE – evidenciou a imensa insegurança alimentar existente no país (VALENTE, 2005).

Passado o evento e seus resultados, o governo brasileiro revelou que criaria o Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação. Porém, este nem mesmo chegou a ser instalado no mandato de Fernando Henrique Cardoso em razão de a sociedade civil ter protestado quanto ao oportunismo e extemporaneidade da medida no final de uma gestão presidencial.

A retomada efetiva dessa luta ocorreu no governo Lula. O conhecimento acumulado e as mobilizações sociais contribuíram com o projeto Fome Zero. Ainda no ano de 2002, Lula, em seu primeiro discurso após ser escolhido pela maioria dos eleitores brasileiros, deixou claro que combater a fome seria prioritário em seu mandato. Como o projeto Fome Zero já era discutido desde 2001, a equipe de transição governamental iniciou sua implantação como política pública a partir de tal declaração de Lula.

Os debates duraram dois meses e, com sua conclusão, foi caracterizado o desenho institucional que o grupo de transição de governo teria. Conforme Takagi (2006, p. 86), estariam envolvidos:

- a) Recriação do Consea, como órgão de assessoramento do Presidente da República;
- b) Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República;
- c) Utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e era coordenada pela ex-Primeira Dama, Ruth Cardoso;
- d) Readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhão para as ações do Programa em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal; e
- e) Amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema.

De forma a viabilizar as atividades iniciais do programa Fome Zero, foram incluídas três novas ações na Lei Orçamentária Anual de 2003, que Takagi (2006, p. 87-88) elenca:

- a) Assistência financeira à família visando à complementação de renda para compra de alimentos – Fome Zero - na prática, a implantação do Programa Cartão Alimentação: R\$ 1,2 bilhão [...];
- b) Ações voltadas para a compra da produção de alimentos de agricultores familiares, que ficou conhecido como PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: R\$ 400 milhões;
- c) Ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias. Trata-se de uma ação mais genérica para poder incorporar as outras ações previstas no Programa Fome Zero, que ficou com R\$ 200 milhões.

A partir dessas ações, a ordenação do programa Fome Zero em seu primeiro ano estava assegurada. O atendimento às famílias e regiões vulneráveis do país, como política permanente, permitindo-lhes obter alimentação, com incentivo à agricultura familiar visando suportar a elevação do consumo com maior geração de empregos e renda – nesse caso, o estabelecimento do PAA da agricultura familiar superou o PGPM, já que este ficava aquém dos valores praticados no mercado e, assim, ocasionou uma grande queda nos estoques de alimentos, a ponto de tornar a situação calamitosa; e a promoção de atividades educacionais e de emancipação em conjunto com o suporte emergencial (TAKAGI, 2006).

O eixo 1 do Fome Zero – acesso aos alimentos – é bastante abrangente. Inclui a renda, a educação, a saúde, envolvendo medidas de transferência de renda, alimentação e instrução. Já o eixo 2 – geração de renda – incentiva a qualificação da baixa renda e a economia solidária, para possibilitar uma maior inserção no mercado de trabalho, além de estratégias de desenvolvimento (BISPO, 2014).

Por sua vez, o eixo 3 do Fome Zero – fortalecimento da agricultura familiar – projeta ações visando gerar renda no meio rural e a elevação produtiva visando o consumo. Finalmente, o quarto eixo – articulação, mobilização e controle social – visa estimular alianças público-privadas em prol da segurança alimentar e nutricional (BISPO, 2014).

O programa Fome Zero priorizou o enfrentamento da fome da população extremamente pobre para lhe dar contínuo acesso alimentar. Como norte das políticas de alimentação, resultou na implantação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) – previsto na transição governamental – com atribuições de coordenação de medidas de segurança alimentar; articulação de instituições do Poder Público; gestão do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e favorável ao estabelecimento do recriado CONSEA (MALUF, 2007).

Os planos e medidas pré-Fome Zero, aliás, não previam a opção de gerir de forma direta as ações do mesmo, mas sim a de se criar um órgão supraministerial que articulasse ações intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional. A prática, assim, acabou sendo uma adaptação da teoria.

O argumento principal para que o Ministério Extraordinário fosse estabelecido foi a necessidade de implantação de um conjunto de políticas simultâneas para que fosse possível enfrentar a questão da fome. As políticas específicas já eram previstas no projeto do Instituto Cidadania de 2001. No caso do MESA, houve a coordenação nacional de diversas políticas, em várias vertentes (TAKAGI, 2006).

A mobilização social que se seguiu ao programa Fome Zero embasou um Mutirão Nacional contra a Fome. Tal formato objetivou criar formas de engajamento social, especialmente nas pequenas cidades do semiárido brasileiro, bem como organizar as doações de dinheiro e alimentos por meio de entidades cadastradas no programa (MALUF, 2007).

No início de 2004, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), que visava impulsionar o desenvolvimento social brasileiro. Para isso, almejou incluir a todos num contexto cidadão, para assegurar a segurança alimentar e nutricional, promovendo uma renda mínima àqueles que necessitassem, bem como auxílio familiar total (MACEDO et al, 2009).

A nova gestão do CONSEA organizou a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) no estado de Pernambuco. Com apoio governamental, o tema principal de discussão ficou definido como “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. O evento teve destaque pela importância, já que inaugurou uma nova fase para o aspecto da priorização brasileira da segurança alimentar e nutricional. Isso porque a participação social voltou a ser possível após um longo intervalo de dez anos sem tal possibilidade (RIGON; BÓGUS, 2016).

Na II CNSAN discutiram-se as principais questões para a política nacional da área temática do evento, sendo as mesmas elencadas. Lançou-se ainda a recomendação de que o CONSEA começasse os estudos e promovesse o encaminhamento da LOSAN, visando ao estabelecimento do futuro SISAN em nível nacional, bem como a implementação da própria Política Nacional do assunto (RIGON; BÓGUS, 2016).

Outro marco da Conferência foi o fato de que foi em Olinda que ocorreu o referendo de incorporação do termo “nutricional” à expressão “Segurança Alimentar”. A partir da II CNSAN se institucionaliza, assim, a expressão “Segurança Alimentar e Nutricional” (SAN), embora a expressão fosse usual na sociedade há muito tempo e de esse ser um diferencial brasileiro em relação ao contexto internacional do tema (RIGON; BÓGUS, 2016).

Como resultado do evento, o CONSEA, mais fortalecido com as parcerias estabelecidas junto ao Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, aos CONSEAs das unidades federativas e ao próprio governo, encaminhou a proposta de lei. Esta tramitou pelas instâncias do Poder Legislativo com relativa rapidez por causa do tema e foi sancionada em 2006, tornando-se a Lei nº 11.346 (RIGON; BÓGUS, 2016).

A definição legal de Segurança Alimentar e Nutricional vem insculpida no artigo 3º da respectiva lei (BRASIL, 2006), a saber:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A aprovação da lei foi uma referência para o estabelecimento nacional da SAN. Com seu advento, institucionalizou-se um processo estruturado de longa data do qual a sociedade participou sempre que possível, desde a década de 1980. Esse processo contou com a integração de trabalhos de duas grandes comunidades de políticas públicas militantes pela causa: uma delas, proveniente da área de agricultura e abastecimento; a outra, vinculada à área da nutrição e saúde coletiva (RIGON; BÓGUS, 2016).

A convergência de tais grandes áreas, bem como a participação de diferentes representações dos movimentos sociais, possibilitou a construção de uma concepção abrangente, que transcendeu as discussões sobre doação de alimentos para mitigação da fome e da desnutrição e avançou para a compreensão da SAN como direito universal e inalienável da população. Ela seria, dessa maneira, uma política nacional de promoção do desenvolvimento rural e urbano e não um tema circunscrito às políticas de assistência social (RIGON; BÓGUS, 2016).

A LOSAN coloca a alimentação adequada como direito humano fundamental, ligado à sua dignidade e imprescindível à efetividade de seus direitos. Assim, o Poder Público deve fazer o que for preciso em prol da SAN em caráter permanente, ainda que ocorram mudanças políticas a nível governamental.

A SAN tornou-se então um objetivo público, estratégico e perene, que deve nortear a formulação de políticas desenvolvimentistas de um país.

Conforme art. 4º da LOSAN, sua abrangência inclui (BRASIL, 2006):

- I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

O sistema estabelecido pela Lei Orgânica de SAN forneceu as bases para elaboração da política de SAN, bem como do plano nacional para o tema. Ela é formada por ações e programas conjuntos, que envolvem governo e sociedade para que seja alcançado o patamar de alimentação mínimo-qualitativo para a população. Os órgãos criados pela lei são de caráter permanente e a Lei de SAN faz com que a mesma migre de status de política de governo para política de Estado (MANIGLIA, 2009).

Uma vez aprovada a lei, tornou-se importante elaborar as diretrizes sistêmicas e a sua política nacional. Assim, o CONSEA organizou a 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. Para que o mesmo ocorresse, houve um amplo processo de preparação regional e estadual. Priorizou-se, no evento, a discussão do padrão desenvolvimentista nacional em conjunto com a SAN, partindo do tema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional” (RIGON; BÓGUS, 2016).

No relatório final do evento, o CONSEA entendeu que a SAN tem que ser considerada como um objetivo estratégico do desenvolvimento nacional, necessariamente construído em bases distintas do modelo econômico vigente, que gera uma elevada concentração de riquezas para as oligarquias, além de graves desigualdades sociais e que é dependente de um sistema agroalimentar estruturado segundo os interesses privados das multinacionais e que é promotor de problemas de saúde, ambientais e também sociais (CONSEA, 2007).

Ainda em 2007, houve a instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) por meio do Decreto nº 6.273/2007. Foi outro importante avanço na consolidação da SAN no Brasil, já que à Câmara cabe a formulação e

a execução da Política Nacional de SAN (PNSAN) em diálogo permanente com o CONSEA (RIGON; BÓGUS, 2016).

Um grande marco dessa consolidação legislativa foi a Emenda Constitucional 64, de 2010, que inseriu no caput do artigo sexto da Constituição o direito social à alimentação (BRASIL, 1988):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

As diretrizes do CONSEA para a Política Nacional de SAN (PNSAN) foram entregues à CAISAN para estudo e formatação de seu marco legal. Resultou desse processo o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, sancionado em plenária do CONSEA pelo Presidente da República. Ele as estabelece, bem como os objetivos de sua Política Nacional, trata de sua gestão, de suas formas de financiamento, monitoramento e avaliação, além de balizar as medidas que permitam criar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010).

Uma política de SAN, partindo do planejamento, tem que dar efetividade ao ciclo dos alimentos para todos, com sustentabilidade. O governo e a sociedade civil organizada devem participar plenamente, já que seu avanço somente ocorre se seus princípios forem implantados: “intersetorialidade; ações conjuntas entre Estado e sociedade; equidade; articulação entre orçamento e gestão; e abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais” (CONSEA, 2004).

O princípio da intersetorialidade se relaciona com ações entrelaçadas, a partir da utilização eficiente de recursos conforme prioridades definidas previamente. Já o princípio das ações conjuntas Estado-sociedade entende que, de forma isolada, nenhum dos dois elementos pode efetivar a SAN. Cada parte precisa cumprir suas atribuições específicas, agindo de forma conjunta e coordenada, já que os pontos fortes e fracos de um setor compensam os do outro (CONSEA, 2004).

As ONGs costumam enfrentar limites na geração ampla e contínua de recursos se comparadas com a mesma capacidade do governo, o que lhes limita o atendimento. Por sua vez, os setores governamentais geram mais recursos (pela arrecadação de impostos) e ainda

têm a obrigação de garantir acesso universal aos serviços, o que lhes propicia sabedoria para prestar os serviços públicos. Por outro lado, a burocracia não atinge tanto as ONGs e estas são mais flexíveis em sua administração – o que lhes permite alcançar melhor os grupos sociais vulneráveis. De qualquer forma, isso não livra o Estado de suas obrigações (CONSEA, 2004).

Por sua vez, o princípio da equidade consiste no planejamento e implementação democráticos das políticas públicas, que devem nortear todas as instituições a promover formas mais transparentes de uso de suas verbas. A inclusão social nas decisões quanto aos mesmos é fundamental (CONSEA, 2004).

O princípio da articulação entre orçamento e gestão se refere aos recursos para a SAN. Orçar os recursos, planejar o seu uso e quantificá-los para cada área, de forma integrada, é essencial – e a instância que formula e implementa a política de SAN deve ter tal incumbência (CONSEA, 2004).

Finalmente, o princípio da abrangência/articulação entre ações estruturantes/medidas emergenciais busca atender as dimensões envolvidas com a SAN – caso da produção, acesso e consumo, desdobramentos alimentares para a saúde, etc. Em todos os casos, é possível serem necessárias ações estruturais ou emergenciais (CONSEA, 2004).

As ações estruturais são as que objetivam acabar com o quadro de insegurança alimentar de todos. Para isso, precisam ir a fundo em suas causas - que podem ser de ordem política, econômica, social ou cultural. Por sua vez, as medidas emergenciais são aquelas que são aplicadas imediatamente àqueles com problemas sociais e de saúde. Elas precisam de planejamento para atingir fins maiores de inclusão – o que lhes impõe uso temporário e ligado a medidas de emancipação (CONSEA, 2004).

A implementação das ações deve se integrar aos direitos humanos e à cidadania, de forma a reforçar a autonomia social, política e econômica dos atendidos. A participação social, os atos de transparência para decidir e o conhecimento amplo do que esta sendo feito são imprescindíveis. Por isso, a política de SAN atualiza aquilo que já foi feito até então, de forma a redefinir objetivos e sua implementação com vistas sempre ao maior alcance da SAN (CONSEA, 2004).

Uma política de SAN deve atuar no setor produtivo e quanto à distribuição, acesso e abastecimento alimentar, além da alimentação e nutrição *per se*, que são os componentes básicos dessa política.

Sobre os dois componentes básicos dessa política: o primeiro deles (alimentar) está ligado às questões produtivas, comerciais, de acesso e de disponibilidade; já o outro (o nutricional) está ligado a ações de alimentação: local no qual alguém se alimenta; a forma e o momento em que o faz; o que se escolhe para comer; a forma de preparação dos alimentos; quais deles se consome e qual o uso biológico que se faz deles.

CAPÍTULO 2 PRODUÇÃO ALIMENTAR NO BRASIL: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

2.1 Histórico – do Brasil Colônia ao Ciclo do Café

A agricultura passou por muitas mudanças desde o seu surgimento, em particular após a Revolução Industrial. Esta possibilitou a vinda de mudanças estruturais na produção agrícola. O aumento da produção passou a ser encarado como lógica necessária para a evolução agrícola. A necessidade de trabalhadores nas cidades, que incentivou o êxodo rural e elevou a urbanização, escancarou a necessidade de produção alimentar no campo para prover as cidades com gêneros alimentícios.

Em relação ao Brasil, apesar de o processo de industrialização e de urbanização terem se dado mais tarde do que nos países vanguardistas europeus, a mesma lógica e o mesmo cenário se aplicaram e desenvolveram: a alimentação precisou ser provida para as cidades por um contingente cada vez menor de pessoas e para um grupo cada vez maior de indivíduos.

Assim, a trajetória da agricultura brasileira acabou sendo fortemente influenciada pelos acontecimentos do exterior que afetaram a dinâmica da agricultura. O Brasil, desde o seu descobrimento, já orientava (e ainda orienta) a produção de seus gêneros agrícolas principalmente para o exterior. Isso contribuiu para as negociações internacionais e para a situação econômica da nação, mas acarreta vários problemas sociais, como será explicado mais adiante.

A agricultura no Brasil, enquanto o mesmo foi colônia de Portugal, nunca chegou a constituir-se num setor econômico claramente delimitado, por ser apêndice do mercado interno de sua metrópole. As práticas agrícolas em território nacional eram intermitentes, chegando a confundir-se com as práticas extrativistas. Agricultura e extrativismo eram exercidos em conjunto, ou de forma alternada, com atividades de qualquer outra natureza (SZMRECSÁNYI, 1990).

Os colonizadores que vieram para o Brasil não buscaram estabelecer raízes localmente, de forma a fundar uma nova sociedade voltada para a prosperidade local, mas sim com a intenção de enriquecer de forma rápida e com o mínimo de trabalho possível. Assim, optaram pela exploração dos recursos naturais disponíveis nas regiões onde se

estabeleceram e pela utilização de mão de obra servil: inicialmente, tentando-se a escravização indígena local; posteriormente, preferindo a utilização de escravos negros trazidos da África.

A civilização brasileira erigida no período colonial não era voltada para a agricultura, apesar de ser uma sociedade rural e agrária. Os colonizadores eram poucos, de caráter aventureiro e o ambiente brasileiro apresentava muitos obstáculos à produção agrícola: solos férteis apenas no extremo litoral da nova nação, a existência de rios que traziam enchentes e secas, bem como a ocorrência de pragas (FREYRE, 2006).

O Estado português, inclusive, pouco se fez presente para ajudar os seus cidadãos que vieram para a nova colônia. A Coroa optou por fracionar o território brasileiro da época nas Capitânicas Hereditárias e, assim, cedê-las a particulares para que estes promovessem a empreitada de torná-las prósperas. As poucas que obtiveram sucesso produziram açúcar – um produto não alimentício – a partir de mão de obra servil. Posteriormente, esses rotineiros métodos de trabalho foram expandidos a outras culturas, além da cana-de-açúcar.

De qualquer forma, todas as principais culturas agrícolas do período do Brasil colônia – cana-de-açúcar, algodão, tabaco e cacau – padeceram dos mesmos males: exploração intensa dos recursos naturais das proximidades, mão-de-obra escrava, baixo nível tecnológico aplicado na produção. Em paralelo a essas, ainda, havia as chamadas “culturas de subsistência”, que produziam escassos gêneros agrícolas, acessórios aos cultivos de negociação com o exterior, voltados prioritariamente ao consumo da região – o que não impedia sua exportação. O fumo e a aguardente, por exemplo, eram exportados para a África para a aquisição de escravos (SZMRECSÁNYI, 1990).

As culturas de subsistência eram feitas junto às culturas principais, geralmente pelos próprios escravos, e produziam alimentos simples, como mandioca, milho e arroz. Isso acabava por tornar as fazendas autossuficientes na alimentação dos proprietários e de seus servos. Ainda assim, havia casos em que tais culturas constituíam atividades semiautônomas feitas por homens livres somente com o auxílio de sua família, cuja terra era geralmente cedida para cultivo como pagamento por serviços de todo tipo prestados ao latifundiário (SZMRECSÁNYI, 1990).

Apesar de sua existência, as culturas de subsistência sempre foram relegadas à condição de atividades secundárias no Brasil colônia. O foco nunca deixou de ser a

agricultura de exportação, tanto que as culturas alimentares acabaram por se situar longe dos grandes centros coloniais e, com isso, sofrer com crises de abastecimento. Mesmo assim, as duas formas de produção nunca chegaram a constituir atividades especializadas, intensivas e permanentes (SZMRECSÁNYI, 1990).

Em síntese, pode-se dizer que, até mesmo por suas propostas econômicas, o período colonial brasileiro foi marcado pela estruturação da produção como monocultura, realizada em latifúndios, por meio de mão de obra escrava e com a produção visando atender à demanda econômica de exportação. O regime das sesmarias – detalhado no item seguinte – foi a forma de constituição das posses no Brasil. As origens agrícolas brasileiras, dessa forma, forma embasadas nele – essa é a razão pela qual a posse no Brasil, principalmente no meio agrário, é valorizada até hoje.

Com a independência do Brasil e o advento do período imperial, a agricultura continuou a ser o setor econômico preponderante da sociedade nacional, rural e agrária. O grande expoente do período foi a produção de café, que foi introduzido no país a partir da Guiana Francesa e que, em razão de sua grande procura no mercado internacional, se espalhou pelo país (PONS, 2008). Essa difusão geográfica fortaleceu os chamados “barões do café” política e economicamente. A partir da proibição do tráfico de escravos no Brasil, as políticas imigratórias ocasionaram a vinda de diversos cidadãos europeus e tal situação acabou por levar à expulsão dos pequenos agricultores de suas terras (SANTILLI, 2009).

A cafeicultura, em seu período de predominância econômica, passou por algumas crises de superprodução, cuja maior tentativa de solução foi o Convênio de Taubaté em 1906 – que estabeleceu preços mínimos para aquisição de café pelo governo federal, de forma a socorrer os produtores, e continuando com seus altos e baixos até a crise na Bolsa de Nova Iorque em 1929. A produção cafeeira passou vencedora por esse momento crítico, mas a cultura perdeu o protagonismo até então existente (GOYOS JUNIOR, 2007).

2.2 Da organização da agricultura ao agronegócio brasileiro

A produção de alimentos tem evidentes aspectos econômicos relacionados a ela. Para que se possa viabilizar a produção agrícola, é necessário ter um conjunto de bens que permitam a realização da atividade, como a gleba, as sementes e todo o material de apoio

ao desenvolvimento da espécie vegetal que precisa atingir o ponto necessário a propiciar sua porção desejada pelo agricultor, visando o consumo e/ou a comercialização. Assim sendo, devem ser levados em conta a questão fundiária brasileira, as orientações produtivas agrícolas existentes no planeta, os custos dos insumos, etc.

Quanto à questão fundiária, sabe-se que o problema do acesso e distribuição das terras no Brasil vem desde o período colonial – quando Portugal distribuiu lotes (as sesmarias) a donatários da metrópole. Em Portugal, porém, esse instituto jurídico era aplicado desde o século XIV como uma forma de diversificar a produção agrícola portuguesa, visando evitar os problemas da constante falta de alimentos, mas sujeitando a concessão das glebas ao cumprimento de determinadas condições por parte de seu receptor – em caso de descumprimento, a concessão caducaria.

De acordo com Gonçalves (2014, p. 21): “Os dispositivos referentes às sesmarias foram incorporados pelas Ordenações do Reino de Portugal, correspondendo à base das normas escritas do regime normativo aplicado no Brasil, especificamente nas Ordenações Manuelinas e Filipinas”. Por sua vez, na colônia brasileira, a opção pela utilização do regime teve outras características.

No caso da colônia além-mar, o regime sesmarial teria como principal função a de colonizar o território. Dessa forma, uma série de disposições normativas específicas, com lastro nas Ordenações do Reino, foi utilizada para a aplicação das sesmarias no Brasil em diferentes momentos. Um exemplo é o Alvará de 05 de outubro de 1795, que foi editado para servir como “Regimento de Terras do Brasil” (GONÇALVES, 2014). Diversos foram os contextos durante o processo de colonização brasileiro e, portanto, as regulamentações também assim o foram.

Apesar da diversidade de contextos, sempre houve um elemento normativo fundamental que orientou o regime sesmarial e se transmitiu ao longo do tempo: o cultivo, que foi o elo caracterizador do regime (GONÇALVES, 2014).

A partir da edição do Alvará de Castro Verde, em 1530, o rei Dom João III concedeu a Martim Afonso de Sousa, Governador das terras do Brasil, a faculdade de dar terras em sesmarias. O rei português, ainda, expediu uma Carta Régia conjunta com o mencionado Alvará, na qual determinava a divisão do território do Brasil em “capitanias hereditárias” – faixas de terra de cinquenta léguas de largura a contar da costa do país – e

sua distribuição entre pessoas nobres e ricas de Portugal. Isso se deu para garantir que os donatários tivessem condições financeiras para povoar as terras recebidas. Tratava-se de uma divisão territorial e política da colônia, já que aos donatários foram delegados poderes governamentais – como o poder de exercer a jurisdição cível e criminal e a liberdade de doação de terras aos interessados em cultivá-las por sesmarias (GONÇALVES, 2014).

Essa forma de organização, além da finalidade de assegurar o povoamento da nova colônia e, assim, afastar o perigo de perder porções do território para outros países – como França e Holanda, que excursionaram pelo litoral brasileiro e fizeram com que Portugal tivesse que chegar até mesmo a lutar pela manutenção de partes de sua colônia - também procurou atender a uma lógica mercantilista vigente à época: atender aos interesses do mercado europeu. Dessa maneira, a metrópole portuguesa instituiu as sesmarias no Brasil tanto para permitir a exploração e a colonização do novo território valendo-se de recursos de particulares (já que o país não tinha condições de fazê-lo por si próprio) e, assim, manter sua colônia recém-estabelecida, como para explorar a produção agrícola de gêneros que eram de interesse de mercado na Europa pelas sesmarias – caso do açúcar, vendido a altos preços nos tempos iniciais da estruturação econômica da empreitada. As capitânicas hereditárias foram, assim, estruturadas juridicamente por parte da metrópole utilizando-se dos instrumentos denominados carta de doação e carta foral.

A Carta de Doação era o instrumento jurídico pelo qual a posse de determinada porção de território era concedida ao seu destinatário, o donatário. A capitania era inalienável e indivisível, sujeita à sucessão. As terras da capitania eram distribuídas entre os moradores, que deveriam nelas promover a agricultura em certo prazo. O capitão (donatário da capitania) representava os poderes do rei, como administrador e delegado, devendo assim promover uma verdadeira colonização e inserção econômica no território: fundar vilas, povoar a capitania, garantir a segurança local e construir engenhos. Responsabilidades afetas ao campo econômico-administrativo e também ao campo judicial – caso da aplicação da justiça e das penalidades – eram do “senhor da terra”, com a reserva vigilante, porém nem sempre clara, do monarca. Mesmo porque ele mesmo, o capitão-donatário, também era um colono, com suas terras próprias (FAORO, 2008).

Por sua vez, a Carta Foral foi o instrumento jurídico pelo qual se fixavam os ‘direitos, foros, tributos e coisas’ que na terra deveriam ser pagas ao rei e ao capitão-

donatário. Foi um sistema proveitoso para a nação portuguesa, que obtinha lucros e repassava as responsabilidades ao donatário.

Uma importante questão relativa às sesmarias é a do limite de tamanho das terras. As Ordenações do Reino não especificavam dimensões, mas apenas ressaltavam que não deveria ser dada uma maior quantidade de terras a uma pessoa em sesmaria do que ela pudesse razoavelmente aproveitar no tempo da concessão (dois anos). Visando preencher tal lacuna, editaram-se duas Cartas Régias no reinado de Dom Pedro II de Portugal, em 1695 e 1697, estabelecendo limites: na primeira, limitou-se a quatro léguas de comprimento; na segunda, a três léguas de comprimento por uma de largo. Na prática, porém, não se observava uma uniformidade na extensão das terras dadas em sesmarias, havendo variação entre as diferentes capitanias. Isso evidenciou que não seria possível seguir um padrão rígido devido às características de cada região. O tipo de cultivo também deveria ser considerado (GONÇALVES, 2014).

De qualquer forma, os sesmeiros acabaram por se tornar os grandes proprietários de terras que passaram a compor a elite colonial, já que eram o elo entre os interesses públicos e privados, reforçando o poder econômico. O fato de deterem os recursos, serem proprietários de terras e de escravos, além do engajamento e comprometimento com o processo de ocupação da colônia acabou por levá-los a ocupar o topo da hierarquia social no Brasil Colônia. Isso lhes permitiu a conquista de vários direitos, como fornecer os quadros para a administração colonial – direitos esses que se restringiam a seus semelhantes (RICUPERO, 2004).

Tal situação era a majoritária em relação à possibilidade de domínio das terras no Brasil e assim se manteve até o advento da Lei de Terras (1850). A mudança jurídica em relação à possibilidade de acesso às glebas ocorreu devido às mudanças sociais e políticas do Brasil: a independência do país, o estabelecimento do império no Brasil e o final da escravidão nos últimos anos do século XIX.

No aspecto econômico, a opção pelo uso da mão-de-obra escrava se fez necessária sob a ótica do colonizador, em razão da falta de portugueses para tal fim (e também por seu desinteresse na imigração da metrópole para tal finalidade). Assim, a opção inicial foi pela utilização do trabalho do indígena – com remuneração insignificante, geralmente em objetos. O crescimento do desinteresse dos silvícolas, por questões econômicas e culturais,

no trabalho rotineiro de produção agrícola, levou à tentativa de sua escravização, mas a indisciplina e a suposta “pouca aptidão” ao trabalho levaram à sua substituição pelos negros traficados da África.

O escravo era tratado como mercadoria, o que tem influência no aspecto econômico (e também no social) da produção agrícola. Ao contrário do indígena, aquele deveria ser trazido ao país, através de viagens intercontinentais, e ser adquirido pelo proprietário de terras. Após ser comprado, o escravo negro recebia, em razão de seu trabalho, apenas alimentação (precária), vestuário e alojamento.

A opção pelo trabalho do estrangeiro sob regime de escravidão foi a opção encontrada pelo colonizador, já que o trabalhador estrangeiro assalariado dificilmente se interessaria pela imigração e, caso este aceitasse a empreitada, poderia optar por desistir de trabalhar na agricultura das grandes propriedades, quando já no Brasil, e tentar alguma outra forma de ganhar a vida na colônia. Portanto, a própria Coroa Portuguesa, interessada no sucesso do empreendimento colonial brasileiro, não se opôs à escravidão negra, ao contrário do que ocorreu em relação à escravidão indígena (proibida pelo Marquês de Pombal no século XVIII).

Essa situação relativa à base da força de trabalho foi mantida durante boa parte do período imperial. Ocorre que o país viria a incentivar a imigração estrangeira por motivos especialmente de ordem econômica. Os portugueses, responsáveis pela colonização de nossa pátria, imigraram de forma expressiva para o Brasil durante os períodos colonial e monárquico. Europeus de outros países, como suíços, alemães e italianos vieram para o país desde o início do século XIX em busca de uma vida melhor. Os estrangeiros compravam terras e iniciavam plantios para subsistência e também para negociação do excedente.

De acordo com as “ondas” de imigração, os povos se estabeleceram em diferentes regiões brasileiras. Imigrantes suíços se estabeleceram no entorno de Nova Friburgo (Rio de Janeiro) por volta de 1820. Nessa mesma época, os alemães começaram a chegar ao sul do Brasil e passaram a trabalhar na agricultura e na pecuária. Por sua vez, os italianos – um dos povos que vieram em maior quantidade para o Brasil – se estabeleceram especialmente no Sul e Sudeste do país, mas sua grande maioria veio para o estado de São Paulo. Uma parte permaneceu na capital do estado, para trabalhar no comércio ou na indústria. Muitos,

porém, foram trabalhar no interior do estado, em razão da grande demanda por mão de obra nas lavouras cafeeiras.

Além dos europeus, os japoneses também imigraram em grande quantidade para o Brasil. Parte significativa desse povo veio trabalhar nas lavouras de café do interior paulista.

Até os anos 1920, o Brasil era um grande produtor mundial de café – e isso lhe permitia controlar os preços nos mercados internacionais para, portanto, obter lucros elevados. A crise de 1929, porém, acelerou o fim da economia cafeeira brasileira, já que caiu o consumo internacional do produto e, assim, impossibilitou o governo nacional de fazer empréstimos no exterior para que pudesse continuar a absorver os estoques excedentes do produto – política de Estado adotada desde o Convênio de Taubaté de 1906.

Em relação à economia, os lucros obtidos com a exportação de café possibilitaram investimentos na incipiente indústria brasileira. A presença do imigrante estrangeiro, nesse sentido, também foi favorável, já que o mesmo trazia consigo técnicas de fabricação de diversos produtos. A formação de um mercado consumidor brasileiro, a partir da estruturação da classe média urbana no país, foi outro fator positivo para o estabelecimento industrial no país.

De qualquer forma, a partir da priorização dada à industrialização brasileira a partir de Getúlio Vargas (1930-1945), a agricultura nacional acabou se tornando ‘atrasada’. Os cultivos principais se baseavam nas lavouras cafeeiras e de cana-de-açúcar, que tinham interesse do mercado externo. Assim, a atenção econômica foi direcionada para ambos, buscando manter o controle de sua comercialização e, simultaneamente, obstar o plantio para evitar variações internacionais de preço, agregando-lhes valor. Uma medida nesse sentido foi tomada em 1931 a partir da fundação do Conselho Nacional do Café (CNC), que tinha dentre suas atribuições o controle da oferta, podendo comprar ou até destruir o produto.

O cenário econômico brasileiro se desenhou de forma peculiar. A indústria brasileira foi estruturada para atender ao problema da “substituição de importações”, transformando o sistema econômico do Brasil em caráter meramente “parcial” e fechado – a repercussão da industrialização em curso foi apenas local, sem interferir na divisão

internacional do trabalho, já que feita para atender apenas às necessidades domésticas. Por sua vez, a agricultura permanecia firmada nas mesmas formas de exploração da produção.

A evolução da industrialização substituidora foi apresentada por Conceição Tavares como sendo dividida em três fases (TAVARES, 1983, apud GONÇALVES NETO, 1997, p. 25):

- a) período que se segue à grande depressão (substituição, sobretudo, de uma série de bens de consumo leves);
- b) período da Segunda Guerra Mundial (Volta Redonda, siderurgia);
- c) período do pós-guerra, subdividido em subfases: 1945-1947, de alívio do setor externo, pelo saldo que o Brasil acumulara nos anos de guerra; 1948-1954, de volta ao regime de controle cambial e substituição de bens de consumo duráveis; 1955-1956, de transição; 1956-1961, de aumento da participação do governo e do capital estrangeiro para financiamento dos investimentos. É nesta terceira fase que se manifesta a crise do modelo.

A indústria passava a depender de profundas alterações no meio rural para seu aprofundamento na sociedade brasileira. As condições agrícolas estruturais, baseadas na grande concentração de terras, bloqueavam o atendimento das necessidades das cidades e do próprio setor industrial. Isso ocorria porque as relações de produção até então em prática já estavam superadas, de forma que os ganhos produtivos necessários para a expansão da indústria não se faziam possíveis.

A agricultura, assim, entravava o processo de desenvolvimento econômico brasileiro pelos seguintes motivos (GONÇALVES NETO, 1997, p. 53-54):

- a) primeiro e principal: não oferecendo produção compatível com a demanda, os preços dos produtos agrícolas tenderiam a subir mais que os preços industriais, forçando uma transferência de rendimentos da indústria para o setor rural. Isto, além de não tornar viável a acumulação no pólo industrial, permitindo novos investimentos e aprofundamento da industrialização, centrava recursos em mãos dos latifundiários que, aferrados a formas de produção arcaicas, esterilizavam esse capital em aquisição de imóveis ou na suntuosidade de seu estilo de vida, não investindo na modernização da produção agrícola. Por outro lado, a pressão destes preços agrícolas sobre as condições de vida do trabalhador urbano, forçava a elevação dos salários, cerceando ainda mais as possibilidades de acumulação na indústria;
- b) a manutenção das formas arcaicas de produção, centradas na parceria, meação, etc., quando não com práticas propriamente servis – como o cambão –, afastava a grande população rural do mercado. A ainda incipiente presença do assalariamento no meio rural apequenava as

possibilidades de expansão do mercado interno de produtos industriais. Além disso, prendia grande contingente de mão-de-obra no campo, retardando o processo de urbanização;

c) a manutenção destas mesmas formas de produção atrasadas não tornava viável, ainda, o desenvolvimento de um setor industrial voltado para a produção de máquinas e equipamentos agrícolas, defensivos, adubos, etc., insumos, enfim, de uma agricultura moderna.

A existência de um Legislativo aferrado aos interesses oligárquicos rurais na década de 1960, mesmo com a existência de ligas camponesas, associações de trabalhadores agrícolas e outros grupos, manteve a situação nos primeiros anos daquela década. A proposta das “reformas de base” de Jango intensificou ainda mais os conflitos políticos daquela década e levaram à ocorrência do golpe civil-militar de 1964 – que iria ter suas consequências econômicas.

A pressão social camponesa, mesmo com a guinada de regime político, levou à edição da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Tal diploma normativo, além de prever a execução de uma reforma agrária, também teve como preocupação o desenvolvimento da agricultura. Em relação ao segundo aspecto, expandiu a fronteira agrícola e incorporou novas regiões ao setor.

O Estatuto da Terra também contribuiu para especificar o conceito de política agrícola. Apesar de até então o país ter uma economia predominantemente agrária, não havia quase nada de legislação sobre política agrícola até 1960. Assim, o Estatuto define em seu artigo 1º, §2º (BRASIL, 1964):

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Nessa sequência, a institucionalização de uma política agrícola no Brasil ocorreu no governo ditatorial, com grandes avanços nos três anos seguintes.

A Lei nº 4.595/1964 trata do crédito rural, mesmo que de forma secundária – o assunto principal da norma é o Sistema Financeiro Nacional. De qualquer forma, a Lei nº 4.829/1965 o institucionalizou como “o suprimento de recursos, por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares, a produtores rurais ou a suas cooperativas, para

aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor” (BRASIL, 1965).

Dessa maneira, criou-se em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) para subsidiar o crédito agrícola – especialmente através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Pretendia-se expandir a fronteira agrícola com aumento da produção de grãos, que até então era secundária, e isso demandava investimentos mais elevados do que os já existentes (FREITAS, 2008).

As cédulas de crédito rural foram previstas no Decreto-Lei nº 167/1967 de forma a facilitar as operações creditícias, que ainda dependiam de escritura pública ou particular, dispendendo muito tempo e custo (FREITAS, 2008).

Nesse período, o complexo agroindustrial nacional brasileiro se estabilizou em razão do desempenho industrial na produção primária. O uso de bens direcionados para a mesma contribuiu com as transformações do setor, que teve contribuição de conhecimento e maquinário importados.

O governo militar, nos anos 1970, pretendia colocar o Brasil no rol dos países desenvolvidos no intervalo de trinta anos. Assim, elaborou no período dois planos econômicos (os chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento), para promover tal meta. No primeiro deles (I PND - 1972-1974), a agricultura foi eleita dentre as prioridades sociais governamentais, mas lhe foi dada pouca atenção – uma vez que a ideia era preparar a infraestrutura do país para as décadas seguintes, optou-se por privilegiar esforços e investimentos em telecomunicações, transportes, bens de consumo duráveis e outros setores. Levou à utilização de incentivos fiscais e à pesquisa agropecuária, além da difusão de uso de insumos agrícolas. O Plano foi relativamente bem-sucedido na área econômica, mas deixou a desejar nos projetos sociais – a crise internacional do petróleo de 1973, somada aos problemas internos do modelo de desenvolvimento adotado, intensificaram as distorções distributivas do país e fizeram com que os militares precisassem dar continuidade no projeto desenvolvimentista com o II PND.

O segundo plano (1975-1979), por sua vez, contava com a agropecuária para, dentro de um cenário de escassez de petróleo e do novo estágio da evolução industrial nacional, aumentar o Produto Interno Bruto brasileiro. O II PND buscou responder às demandas internas, com incentivo às exportações e à agroindústria. Houve várias áreas de atuação

para a execução dessa estratégia, ligadas ao uso e ocupação do solo e sua exploração empresarial, com apoio financeiro e fiscal do governo.

Assim sendo, percebe-se que nessa década, a partir da utilização dos incentivos, o país transformou completamente seu setor rural. Novas ferramentas financeiras foram disponibilizadas e houve fomento à pesquisa, à assistência técnica e à extensão rural. O aumento da rede distribuidora do crédito rural, com diversas novas unidades do Banco do Brasil pelos mais longínquos locais do país foi outra medida fundamental para a execução e o sucesso da política agrícola (FREITAS, 2008).

Porém, a década de 1980 trouxe a redução da participação do Estado brasileiro na economia – incluindo a agricultura – e a necessidade de enquadramento do mundo agrícola em uma nova perspectiva. As transformações do setor agrícola ocorreram em razão das reformas gerais e mudanças institucionais da economia brasileira nos anos 1980, como foi o caso da estabilização e restrição dos gastos do governo, e nos anos 1990, com as privatizações e a abertura da economia brasileira ao comércio internacional.

Em decorrência do novo cenário mundial, houve uma reformulação da política agrícola brasileira no ano de 1995. Por meio dela, tentou-se diminuir a participação do Estado nos mercados agrícolas, fortalecendo o livre mercado. Elegeu-se o crédito rural como principal ferramenta de apoio. O aumento exponencial na produtividade evidenciou o sucesso econômico da política agrícola, com ótimos índices de produtividade por área plantada. A reformulação também buscou fortalecer os segmentos que tinham ficado de fora da política agrícola até então, especialmente o produtor familiar – que dependia de medidas que extrapolassem o crédito agrícola. O PRONAF (1995) veio para atender a essa necessidade.

A partir de 2003, na fase de política agrícola mais recente, tem-se que, embora o aumento do financiamento particular continue a acontecer, as instituições governamentais ainda são essenciais para financiar o setor. Duas áreas seguem desamparadas: a defesa sanitária e a infraestrutura – que têm forte ligação com a segurança alimentar (SANTANA et al., 2014).

2.3 Agricultura familiar

Uma importante configuração produtiva para a segurança alimentar é a agricultura familiar. Assim sendo, deve ser inserida no contexto de análise e verificação da sustentabilidade alimentar.

O agricultor familiar é quem realiza atividades no campo, utilizando-se predominantemente da mão de obra do núcleo familiar, com limitação de área conforme determinado em lei, devendo ter renda oriunda das atividades do próprio estabelecimento rural bem como dirigi-lo em conjunto com a família (Lei Federal nº 11.326/2006).

Uma vez que o fundamento de tal estrutura de produção é a base familiar, evidentemente as opções produtivas são diferenciadas daquelas observadas na agricultura industrial. A família é a responsável por todas as questões afetas à produção e à comercialização dos cultivos. Por ser a proprietária da terra e também por se tratar de uma pequena porção de campo, os cuidados e as escolhas tendem a ser mais zelosos.

A ideia de que esse tipo de estruturação produtiva é feita apenas para dar resultados suficientes para permitir a subsistência daqueles que nela trabalham é bastante equivocada. A agricultura familiar fornece, segundo dados da ONU, 80% dos alimentos do planeta, com mais de 500 milhões de produtores rurais dedicados a ela e ocupação de 90% de todas as propriedades agrícolas do mundo (FAO, 2014).

No Brasil, o seu incentivo e desenvolvimento foram tardios. Nas décadas de 1940-1950, a busca pela diversificação da agricultura em razão da crise alimentar do pós-guerra fez com que o Estado brasileiro priorizasse a modernização da agricultura e, para isso, elaborasse um conjunto de políticas de incentivo à adoção de tecnologias agrícolas, bem como também fornecesse crédito rural de amplo montante. Os agricultores patronais se beneficiaram de todo esse aparato em razão de a proposta de desenvolvimento rural se apoiar em critérios meramente econômicos (REDIN; FIALHO, 2010).

O Estado até tentou integrar as famílias produtoras, mas o interesse do desenvolvimento econômico falou mais alto, seja por limitações dos fatores de produção ou mesmo por não terem condições agroecológicas propícias. Percebe-se, assim, que a “Revolução Verde” não se preocupou com a agricultura familiar, buscando reduzi-la ao cenário regional de forma a não atrapalhar o agronegócio. Poucos produtores familiares permaneceram competitivos no mercado em razão de um conjunto específico de fatores

favoráveis. Por outro lado, a grande maioria desses produtores familiares permaneceu cultivando para subsistência ou foi expropriada (GRAZIANO, 1999).

As iniciativas de extensão rural, que vieram ao mundo subdesenvolvido com apoio dos Estados Unidos, foram uma tentativa de integrar o agricultor familiar ao contexto de modernização agrícola. Porém, a sua capacitação com fins de capitalização fracassou, exatamente por falta de recursos para aquisição do pacote tecnológico necessário para isso. Dessa forma, apenas os agricultores capitalizados conseguiram fazer uso, a partir da década de 1960, de tais incentivos estatais (REDIN; FIALHO, 2010).

A vinda da extensão rural ao Brasil se relacionou com a Guerra Fria, pois os Estados Unidos queriam manter o Brasil em sua área de influência capitalista. O camponês estava insatisfeito com a forma na qual o campo brasileiro estava estruturada e isso fazia desse grupo um opositor em potencial. Com as grandes mudanças políticas do país nos anos 1960, porém, promulgou-se o Estatuto da Terra, o que ao menos aplacou os ânimos dos trabalhadores do campo – que acreditaram que a situação iria melhorar.

Mesmo com a opção de uma extensão rural voltada para os agricultores patronais e a “concessão” dada aos demais produtores, o fato de o Estado ter deixado de se utilizar de mecanismos e de instrumentos de intervenção mais efetivos era uma realidade – entre 1948 e 1970, a atividade agrícola chegou a ter sua participação na renda do país reduzida em 15%. Como forma de melhor ajustar tal situação, o governo brasileiro deu continuidade ao aprimoramento da política de crédito agrícola – cujas raízes datam de 1937 – e, após sua previsão inclusive no Estatuto da Terra, promulgou-se a Lei nº 4.829/1965 para instituí-lo no país.

O crédito rural se inseriu na agricultura brasileira em um momento no qual já estava em andamento a chamada “industrialização da agricultura”. Essa industrialização contempla o uso de insumos industriais (fertilizantes, agrotóxicos, dentre outros), tecnologias agrícolas (maquinário, por exemplo) e transações comerciais com ramos agroindustriais (açúcar, óleos, etc.). Começavam a se formar os complexos agroindustriais, no contexto do agronegócio (SOUZA; CAUME, 2008).

Para a agricultura familiar, o surgimento desse instrumento de política agrícola em nada melhorou a situação. O Estado passou a ser o norteador da modernização agrícola, mas a estruturou com base na agricultura empresarial. Tal posição foi adotada pela suposta

ineficiência produtiva de muitos dos pequenos agricultores que, pela ótica estatal, não mereceriam auxílio. Apenas os agricultores patronais, no entender do Estado brasileiro, teriam condições de ampliar e diversificar os cultivos (SOUZA; CAUME, 2008).

Dessa forma, os grandes agricultores puderam ter o fomento necessário para adquirir o necessário para a dinamização produtiva – isso gerou um processo de modernização desigual e privilegiador de tipos de produtores, regiões (as mais desenvolvidas) e tipos de culturas (as de interesse do mercado externo), em detrimento das culturas de subsistência (SOUZA; CAUME, 2008).

A própria dinamização da produção agrícola levou o Estado a ter que se reestruturar sua política agrícola para outros setores, de forma que pudesse dar conta da complexidade da produção rural. Dessa maneira, em 1973 foram criadas duas empresas públicas para dar continuidade, por meio da atuação do Estado, à modernização e disseminação de insumos agrícolas: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). A atuação de tais empresas possibilitou uma maior produtividade da terra e do trabalho (REDIN; FIALHO, 2010).

Além disso, instituiu-se o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA), estruturando-se ainda a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para atender a à complexa produção rural. Ainda assim, o pequeno agricultor acabou relegado à própria sorte. O mecanismo de crédito rural da época fazia com que os pequenos produtores tivessem apenas a terra para dar em garantia do empréstimo bancário. Assim, entre correr o risco de perder o seu meio de produção (a própria terra) e ter a possibilidade de modernizar os frutos de seu trabalho, falou mais alto o senso de autopreservação. Uma vez que todas as medidas de política agrícola giram em torno do crédito rural (assistência técnica, preços mínimos, mecanização agrícola etc.), o agricultor familiar acabou sendo muito prejudicado.

Os obstáculos dos agricultores familiares aos financiamentos públicos levaram, por sua vez, as forças sociais a se unirem, para pressionar por modificações na estruturação da política agrária. Os principais agentes envolvidos faziam parte de vários grupos, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (CONTAG) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Todos eles reivindicaram que a

agricultura familiar, por suas próprias peculiaridades e importância, tivesse um tratamento diferenciado (SOUZA; CAUME, 2008).

Com a crise do Estado interventor e a nova situação político-econômica global dos anos 1980 e 1990 – a crise do petróleo, o processo de redemocratização brasileiro, a constituinte de 1988, o processo de liberalização comercial no planeta – o sistema de crédito rural brasileiro acabou por se enfraquecer pelo estabelecimento de juros mais altos e pela redução da intervenção do Estado na agricultura. Medidas como a criação do Plano Real e o estabelecimento do Mercosul também ameaçaram a agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A continuidade da pressão dos movimentos sociais após a redemocratização levou à conquista do direito de participação em debates que pensavam em como estruturar uma nova política agrícola para o país. Eventos como o Grito da Terra Brasil de 1995, foram fundamentais para marcar posição quanto à busca por melhores condições para o pequeno produtor. Essa atuação, em conjunto com o interesse na manutenção da ordem social rural, levou à institucionalização do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – política agrícola pioneira no setor. Essa conquista abriu caminho para novas possibilidades de conquistas.

Uma vez que a agricultura familiar emprega muitas pessoas, a opção governamental por incentivá-la contribui para a diminuição dos problemas sociais das cidades que se relacionam com a falta de empregos no campo. Essa percepção explica as razões de a política agrícola brasileira começar a direcionar instrumentos e orçamento para outros segmentos da agricultura nacional, todos coligados sob o enquadramento da “agricultura familiar”. Mesmo assim, o Estado deixou de apoiar o agronegócio. O que ocorreu, a partir do final dos anos 1990, é que a política agrícola passou a ter dois públicos distintos: o agronegócio e a agricultura familiar.

O PRONAF, nesse contexto, permitiu acesso ao crédito agrícola e consequente capitalização dos agricultores familiares, de forma que estes puderam se consolidar na atividade uma vez que conseguiram acesso aos mercados (FAO-INCRA, 1994). Com ele, vieram ferramentas de fortalecimento e de garantia da produção desse setor. Outras medidas posteriores dariam maior suporte, como o estabelecimento do Seguro da Agricultura

Familiar (SEAF), do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) e o retorno da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Tais políticas públicas foram possíveis pelo contexto da época. Elas tiveram uma orientação fortemente agrícola e agrária (o que incluiu desde o crédito agrícola até assentamentos de reforma agrária), mas cobraram como contrapartida a consideração da relevância da agricultura familiar no desenvolvimento, bem como a garantia das condições de sua reprodução social (terra e produção). A sua manutenção mostra isso.

O PRONAF passou a ser a crucial política agrícola familiar - pela quantidade de pessoas beneficiadas, por sua capilaridade e pelos recursos aplicados. Por ele, o governo fortaleceu o pequeno produtor, além de contribuir para a criação de vagas de trabalho. Reconheceu, ainda, a importância dessa estrutura para a produção alimentar voltada ao mercado brasileiro, além das agroindústrias e também das exportações. O montante de recursos disponibilizados aumentou com o passar do tempo, chegando a atingir a cifra de R\$ 24,1 bilhões em 2014 (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Existem diversos estudos segundo os quais o Pronaf beneficia mais as unidades de produção familiares que já têm condições socioeconômicas avantajadas, especialmente as do Sul e Sudeste, além de incentivar o cultivo de produtos de interesse internacional – cuja produção está sob controle de pequeno número de empresas e que depende da utilização de insumos modernos (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Na edição do decreto que criou o programa, o legislador pátrio definiu sua finalidade: o PRONAF deve estruturar o desenvolvimento sustentável do segmento rural, na agricultura familiar e os seus responsáveis, melhorando e aumentando suas condições produtivas, possibilitando a criação de empregos e a melhoria dos seus ganhos. Almeja bem-estar social com qualidade de vida, estabilizando econômico e socialmente os agricultores familiares.

O PRONAF atende agricultores, aquicultores, assentados, comunidades quilombolas, extrativistas, indígenas, pescadores artesanais, silvicultores, além de outros povos tradicionais, de empreendimentos familiares rurais, cooperativas e associações. Procura, assim, respeitar a diversidade para distribuição do crédito com uma classificação de acordo com os critérios renda, gestão e empregabilidade.

Apenas de toda a estruturação do PRONAF, o instrumento de política agrícola mais voltado à proteção dos pequenos e médios agricultores contra o risco da atividade é o seguro agrícola - o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). Existente desde 1973, o PROAGRO foi instituído pela Lei nº 5.969 de forma a haver uma verba suplementar de garantia do adimplemento do custeio agrícola em caso de intempéries.

Os principais motivos ligados à relevância da criação do PROAGRO se relacionam com o fato de que, antes de sua criação, não havia qualquer proteção contra perdas agrícolas em decorrência de causas fortuitas. Caso tal situação se materializasse, os produtores ficariam descapitalizados e seu endividamento cresceria. O programa também protege os agricultores contra as flutuações de preços no mercado internacional. Logo, o crédito, uma política de preços mínimos e o seguro rural devem se coadunar.

O seguro agrícola é previsto no artigo 186, V, da CF, como parte integrante das políticas agrícolas nacionais, e também no artigo 4º, XIII, da Lei de Política Agrícola. Ele serve para garantir a produção, de forma a estimular o investimento na agricultura e orientar quanto ao direito à indenização, complementando o crédito agrícola. Assim, caso haja perda de safra, existem alternativas.

Nesse sentido, o seguro assume também características de política social, já que eventual indenização ao produtor rural garante seus ganhos e afasta a necessidade de êxodo rural. No caso dos agricultores familiares que estejam vinculados ao Pronaf, o programa que lhes garante o custeio agrícola em condições adversas é o PROAGRO MAIS, criado em 2004 para tal finalidade.

O fato de o sistema político brasileiro ter fracionado as decisões sobre agricultura em duas grandes áreas consolidou-se pela instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2000, como “oposição” ao já tradicional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Para o MAPA ficou designada a dedicação prioritária voltada ao agronegócio. Já ao MDA destinaram-se a reforma agrária, consolidação de assentamentos, desenvolvimento de condições de apoio e incentivo à agricultura familiar (MIELITZ, 2011).

A produção familiar, em regra, é realizada em minifúndios, que demandam menos recursos. Isso a torna incapaz de competir com o agronegócio, que tem uma estrutura

empresarial elaborada e aperfeiçoada há décadas – que inclusive lhe facilita o acesso aos mercados internacionais. Essa estrutura, ainda, torna mais fácil a redução dos custos da produção, a realização de negociações de valores dos insumos e produtos agrícolas, bem como a satisfação das necessidades dos grandes compradores.

De qualquer forma, a importância da agricultura familiar brasileira é inegável. O PRONAF veio para amenizar as históricas dificuldades de acesso do pequeno agricultor ao crédito rural, e o campo responde positivamente quando o viés político não coloca obstáculos. A agricultura familiar em 2006 era responsável pela produção de 14% da soja, mais de 20% do trigo, acima de 30% do arroz e do café, 45% do milho e percentual majoritário quanto ao feijão e à mandioca (HOFFMANN, 2014).

Dados do Censo Agropecuário 2006 revelaram que existem 12,6 milhões de pessoas vinculadas à agricultura camponesa, correspondendo a quase 75% do montante dos trabalhadores agrícolas. Os demais estabelecimentos rurais produtivos empregavam cerca de 4 milhões de pessoas, cerca de 25% dos trabalhadores do campo (IBGE, 2006). Os dados são significativos, especialmente porque as unidades de produção familiar possuem menor quantidade de área agricultável, além de não disporem de acesso às tecnologias agrícolas de ponta. A agricultura familiar, ainda, responde por 9% do PIB brasileiro e, considerando-se que 28% do PIB nacional vem da agricultura, é uma faixa muito significativa (GUILHOTO et al., 2007).

Não obstante, o debate sobre agricultura familiar como fornecedora de alimentos em larga escala geralmente chega até à menção de que a produtividade da mesma é baixa e, assim, seria incapaz de fornecer a alimentação necessária a todo o planeta. Segundo um estudo da FAO mencionado por Vandana Shiva, as pequenas fazendas podem ser centenas de vezes mais produtivas que as grandes fazendas (ROSSET, 1999 apud SHIVA, 2016, tradução nossa).

Ignacy Sachs advoga pela viabilidade da agricultura familiar, já que esta possui vantagens socioeconômicas e ambientais. Para ele, o incentivo a ela acarreta em custos menores para gerar renda e empregos, permite atingir níveis suficientes de produtividade, efetuar o manejo racional do solo e proteger a diversidade biológica (SACHS, 2001).

Quanto a essas menções de Sachs, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promoveu um estudo – que foi analisado por Vandana Shiva – o qual mostra que a pequena

agricultura é a solução para a crise ecológica, a crise alimentar e a crise do trabalho e emprego, tratando de casos de pequenas fazendas do Quênia que elevaram sua produtividade por meio de agricultura ecológica. Ainda, que um relatório da Avaliação Internacional da Ciência e Tecnologia Agrícolas para o Desenvolvimento (IAASTD) confirmou que as pequenas fazendas ecológicas são uma solução mais efetiva para a fome no mundo do que a Revolução Verde ou mesmo a engenharia genética (ILO, 2012 apud SHIVA, 2016, tradução nossa).

Para que essa efetividade possa ser viabilizada, a própria Lei da Agricultura Familiar brasileira afirma ser imprescindível a ampliação das políticas públicas específicas voltadas para essa forma de produção agrícola, que podem ser relacionadas à profissionalização do produtor, o crédito e o seguro agrícolas e as atividades de assistência, dentre outras (CASTRO, 2008).

A atividade agrícola, por meio da agricultura familiar, é o setor econômico com maior condição de gerar vagas de emprego, se puder ser competitiva e ter sustentabilidade (SACHS, 2004). Para que isso ocorra, deve haver uma política de desenvolvimento rural que permita diversificar suas atividades; que promova inclusão social e melhor distribuição de renda; e que tenha viabilidade econômico-ambiental (CASTRO, 2008).

Os pequenos agricultores, assim, não são apenas produtores de alimentos. São também guardiões das sementes e dos solos, conservadores das águas e protetores e rejuvenescedores da diversidade cultural e biológica. Eles produzem mais usando menos e são mais produtivos e eficientes do que as grandes monoculturas industriais. Com menos de 30% das terras aráveis do planeta, os pequenos agricultores produzem 70% da comida do mundo, enquanto o agronegócio tem 70% das terras aráveis e produz somente 30% dos alimentos (SHIVA, 2016, tradução nossa).

Por todo o exposto, percebe-se que a agricultura familiar é imprescindível para a segurança alimentar brasileira, bem como com a melhoria dos aspectos socioeconômicos na agricultura nacional.

2.4 Agrotóxicos

Em relação ao universo da alimentação e a evolução da agricultura, uma vez estabelecidos os pilares da Revolução Verde, já durante o século XX, os agrotóxicos entraram em cena para ficar. Eles são frutos da evolução e da diversificação da indústria química, especialmente de seu ramo denominado química fina, que busca a utilização econômica dos produtos secundários advindos das partículas químicas primárias (TERRA; PELAEZ, 2008).

Por volta de 1840, o alemão Justus Von Liebig, um dos fundadores da química orgânica, a partir de sua descoberta sobre o NPK na agricultura teorizou quanto à associação entre a elevação da produção agrícola e o uso de substâncias químicas nas plantações. Seu argumento era o de que a nutrição dos seres do reino vegetal viabilizava-se fundamentalmente com a oferta dessas substâncias no solo. O argumento veio de acordo com os ideais da indústria para a promoção da ampliação do mercado dos fertilizantes químicos (EHLERS, 1999).

A criação dos pesticidas sintéticos, na virada para o século XX, buscando compostos mais ativos no controle de diversas pragas, levou ao desenvolvimento de diversos agrotóxicos (BARBOSA, 2004). A partir daí, a indústria de agrotóxicos se estabelece globalmente após a Primeira Guerra Mundial.

A utilização dos agrotóxicos em grande escala, porém, se inicia somente nos anos 1940, durante o transcorrer da Segunda Guerra Mundial. Uma vez que muitos combates ocorreram na Ásia e na África, os exércitos estavam sujeitos a uma série de doenças que tinham insetos como vetores – casos da malária e da dengue. Dessa forma, aliou-se ao esforço pelo desenvolvimento de armas químicas a pesquisa por novos inseticidas, de forma a proteger os combatentes em relação aos vetores das doenças. Os dois lados da guerra testaram, assim, diversos compostos, levando ao desenvolvimento de muitos agrotóxicos que permanecem em uso nos dias de hoje (BARBOSA, 2004).

Em razão de tais decorrências, a indústria, a fim de preservar em tempos de paz o grande negócio que elaborou na época da guerra, subjugou a pesquisa agrícola para seus próprios interesses (LUTZENBERGER, 2001). Nesse contexto, as empresas do ramo químico adotaram como estratégia de crescimento sua diversificação para outros mercados, a partir de empresas subsidiárias que se destinavam a produzir agrotóxicos – caso da Bayer, Basf, DuPont, dentre outras (NAIDIN, 1985).

Um fato que contribuiu bastante para a larga aplicação dos pesticidas sintéticos foi a descoberta da atividade inseticida do DDT, em 1939, por Paul Mueller. Esse foi o marco inicial da indústria química moderna. A primeira preparação do composto foi em 1874 por Othmar Zeidler, mas as análises de Mueller demonstraram que o DDT tinha capacidade de controle ou extermínio de insetos, com efeito duradouro (BARBOSA, 2004). A descoberta em questão permitiu que, a partir do DDT, fosse iniciada a produção de agrotóxicos em decorrência da trajetória tecnológica da síntese química, e relacionou desde então as áreas da agricultura e da saúde pública.

No Brasil, os agrotóxicos encontraram caminho livre para seu estabelecimento. No ano de 1946, a empresa Eletroquímica Fluminense produzia BHC, um inseticida fitossanitário. Dois anos depois, a empresa Rhodia começou a fabricar o inseticida parathion e, passados mais dois anos, as Forças Armadas brasileiras iniciaram a produção de DDT (BULL; HATHAWAY, 1986 apud TERRA; PELAEZ, 2009).

Ainda durante os anos 1950, as primeiras implicações da Revolução Verde eram constatadas no campo brasileiro. Foram executadas três medidas fundamentais: conciliação da produção e reprodução de cereais básicos de alto rendimento com a difusão de defensivos agrícolas que proporcionavam elevado retorno e com o controle da água utilizada nas produções. Esse controle permitiu a aplicação das outras duas inovações nos locais propícios a atingirem maiores níveis de produção e, dessa forma, serem mais rentáveis (CONWAY, 2003).

A introdução dos agrotóxicos no Brasil passou por três fases distintas. Na primeira fase, houve a busca tão somente do aumento da produtividade com a utilização dos mesmos, sem que houvesse qualquer avaliação dos riscos relacionados às substâncias neles utilizadas. Dessa forma, sua introdução no país aconteceu de maneira desorganizada, bem como associado ao uso extensivo de mecanização (FERREIRA, 2011).

Vale frisar que a utilização dos insumos, especialmente dos agroquímicos, foi um marco do padrão tecnológico assimilado pela agricultura do Brasil pós-década de 1960, denominado “modernização conservadora”. Tal denominação vem do fato de que as novas técnicas serviram para manter a concentração fundiária e piorar as relações de trabalho (FERRARI, 1985).

A partir da crise econômica e agrícola dos anos 1970 a disseminação de sua utilização se torna marcante. A adoção das premissas da denominada “Revolução Verde” se fez presente no país e o governo ditatorial militar do período entendeu que os mesmos seriam importantes dentro da lógica econômica pensada para a nação.

Neste processo, fundamentais foram: o Sistema Nacional de Crédito Rural, que o condicionava à aquisição de insumos pelos produtores; o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA), que financiou o estabelecimento de empresas brasileiras produtoras de insumos e incentivou e a instalação no Brasil de fábricas estrangeiras do mesmo setor (LONDRES, 2011).

Assim, por meio dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, os governos militares incentivaram uma agricultura firmada na monocultura de exportação, com uso de insumos tecnológicos prescritos pelos ditames do modelo agrícola hegemônico (principalmente agrotóxicos, fertilizantes e sementes). O regime forçou a “modernização da agricultura” se valendo da difusão do preconizado pela Revolução Verde. Os pontos negativos de se fazer tal opção foram os altos custos ambientais, sociais e de saúde pública (LONDRES, 2011).

Sobre o contexto de modernização da agricultura e de industrialização brasileira no setor, Terra e Pelaez (2008, p.7) explicam:

De uma forma geral, a modernização da base técnico-produtiva da agricultura nacional, que levou à utilização maciça de insumos industriais e, dentre estes os agrotóxicos, aliando-se à existência de fartos recursos disponíveis para o financiamento da atividade agrícola e à expansão da economia, criou para as empresas líderes do mercado mundial de agrotóxicos uma promissora oportunidade de investimento no país. Além disso, o PNDA forneceu incentivos fiscais e financeiros que contribuíram para o aproveitamento desta oportunidade. Não obstante, as empresas de agrotóxicos em nível mundial começavam a enfrentar as dificuldades impostas pela obsolescência de seus produtos, o que as induzia a buscar novos mercados consumidores. A soma destes fatores conduziu à constituição da indústria de agrotóxicos no Brasil.

Logo, a industrialização e a modernização da agricultura do país ocorreram em razão do interesse estatal envolvido, já que se pretendia a transformação da estrutura produtiva existente na época, na busca pelo desenvolvimento nacional. De qualquer forma, para que o cenário se tornasse viável, foi necessário o investimento público no setor.

A segunda fase dos agrotóxicos no Brasil, iniciada nos anos 1970, evidenciou os riscos dos agrotóxicos. Constataram-se ocorrências de contaminação, o que levou à

percepção de que o uso abusivo dos defensivos agrícolas causava malefícios a todos, indistintamente. Buscou-se, assim, a racionalização do seu uso.

Houve também uma importante constatação para fins produtivos: entre 1950 e 1980, identificou-se um grande aumento nas pragas agrícolas já conhecidas – passaram de 193 a 593. Assim, se buscou soluções para tal grave situação, como a utilização do Manejo Integrado de Pragas (ALVES, 2002 apud FERREIRA, 2011).

Além disso, o campo jurídico colaborou para tal expansão dos agrotóxicos. A legislação brasileira sobre o tema era pouco punitiva e, também por isso, ficou muito tempo defasada. Apenas em 1989, com a promulgação da Lei dos Agrotóxicos, a situação melhorou. Mesmo assim, nos últimos anos as tentativas de alteração da lei se tornaram frequentes. Também podem ser contabilizadas a favor dessa expansão as isenções fiscais e tributárias aplicadas a essa comercialização.

Já o terceiro momento de disseminação dos agrotóxicos no Brasil (e no cenário internacional), correspondente à década de 1980, foi marcado por um significativo movimento internacional de rediscussão do custo-benefício dos agrovenenos para a sociedade. Uma vez ponderados os aspectos favoráveis e contrários, ponderou-se quanto a eventuais benefícios de políticas de diminuição/substituição de agroquímicos (ALVES, 2002 apud FERREIRA, 2011).

O quadro brasileiro na década de 1980 acaba sendo bastante diverso daquele visto nas duas décadas anteriores, em razão da crise fiscal do Estado. Em razão disso, a estratégia de desenvolvimento agrícola com base no crédito rural subsidiado entra em decadência, bem como ocorre a redução de outros subsídios e investimentos. Para que a agricultura superasse as dúvidas e pudesse continuar sua vertente de crescimento, foi necessário fazer uso de recursos inflacionários para financiamento do setor agrícola: a emissão de títulos públicos estatais para captação de recursos (PESSÔA, 2004).

Além dessas emissões, o subsídio sistêmico ao crédito rural passou a contar com participação cada vez maior do setor privado, o que permitiu a continuidade do crescimento da agricultura pátria mesmo com a redução do apoio de origem pública. A implementação do Plano Real e a abertura à concorrência internacional não alteraram o cenário de expansão da indústria de agrotóxicos mesmo com a crise fiscal estatal (TERRA; PELAEZ, 2008).

O sistema ecológico simplificado brasileiro, estimulado pela política de produção para exportação, apresentou melhores condições para a ocorrência de moléstias. Para Lutzenberger, a monocultura foi criada pelo colonialismo, já que a metrópole teria lucros baixos com plantações de subsistência voltadas, assim, para o interesse local. Os colonizadores, por sua vez, desejavam grandes quantidades dos produtos agrícolas de seu interesse. Isso levou à marginalização de milhares de pessoas, além de ter incentivado o tráfico de escravos (LUTZENBERGER, 2001).

A policultura, por sua vez, com variedade de plantios, diversidade de espécies e interações biológicas amplas, pouco contribui para o surgimento das plantas invasoras – o que a torna pouco interessante para as empresas que comercializam agrotóxicos (FERRARI, 1985).

Rachel Carson, sobre o problema da produção em monocultura, assim se manifesta (2010, p. 26):

Sob condições agrícolas primitivas, o fazendeiro tinha poucos problemas com insetos. Esses problemas aumentaram com a intensificação da agricultura – o emprego de áreas imensas a um único cultivo. Tal sistema de monocultura preparou o terreno para aumentos explosivos nas populações de determinados insetos. O cultivo de um único produto não se beneficia dos princípios pelos quais a natureza opera: trata-se de agricultura como um engenheiro a concebe. A natureza introduziu uma grande variedade na paisagem, mas o ser humano tem exibido uma tendência a simplificá-la. Assim, ele desfaz o sistema interno de equilíbrio de poderes pelo qual a natureza mantém as espécies dentro de limites. Um controle natural importante é o limite da quantidade de área habitável adequada a cada espécie. É óbvio, então, que um inseto que vive no trigo pode elevar sua população a níveis muito mais altos em uma fazenda dedicada ao cultivo do trigo do que em outra em que o trigo é entremeado a outros cultivos aos quais o inseto não se adapta.

Fatores econômicos, históricos e ambientais contribuem para a proliferação de possíveis pragas agrícolas em razão da ação antrópica do homem. Os aspectos econômicos relacionam-se ao plantio em larga escala. Os fatores históricos definem-se como a inserção de elementos estranhos em ecossistemas específicos. Por fim, os fatores climáticos, que podem facilitar o desenvolvimento de organismos indesejados pela disponibilidade de alimento, melhores condições de propagação das espécies, dentre outros fatores (ALVES FILHO, 2002).

Em relação a questões de mercado, verifica-se que a produção de agrotóxicos é dispendiosa e demanda certas cautelas por parte dos fabricantes. A elaboração dos compostos químicos dos agrotóxicos demanda grandes pesquisas para que estes consigam atingir a sua finalidade, ou seja, a eliminação dos organismos que atacam a lavoura e prejudicam o seu resultado útil.

Dessa maneira, as empresas buscam proteger sua inovação na área por meio do patenteamento dos novos agrotóxicos elaborados. Além da proteção contra cópia por parte dos concorrentes, esse produto passa a ser produzido em característica de monopólio por parte de sua elaboradora. Essa parcela do mercado é a mais lucrativa para a indústria (MARTINELLI, 2003 apud TERRA, 2008). Ainda assim, existe outro segmento no mercado: o dos produtos equivalentes, que são aqueles com patentes vencidas – ou seja, com tecnologia de produção acessível.

As empresas fabricantes de defensivos, além de tal cautela, se organizam de maneira a formar um oligopólio e mantêm a produção e/ou comercialização dos ingredientes ativos conforme a legislação de cada país. Pelaez et al (2015, p. 156), quanto a isso, afirma:

[A] União Europeia implantou, em 2011, um marco regulatório mais restritivo para os agrotóxicos, fazendo com que uma série de ingredientes ativos esteja em fase de banimento na região do bloco econômico. Isso traz implicações para a indústria de agrotóxicos instalada no Brasil, na medida em que as empresas multinacionais tendem a realocar parte da sua produção para mercados menos restritivos.

Pelos dados disponíveis e pelo histórico político, econômico e jurídico, pode-se afirmar que o Brasil seria um desses mercados menos restritivos. Nesse sentido, Porto-Gonçalves (2006, p. 167) explica:

Saliente-se, ainda, que as empresas do setor agroquímico têm suas sedes, na sua quase totalidade, nos países europeus, nos EUA e no Canadá e, assim, essa geografia desigual no uso desses insumos no mundo revela o modo desigual como se valorizam os lugares, as regiões, os países e seus povos e suas culturas. E insistimos, é preciso ver aqui a mesma lógica moderno-colonial que vem comandando o processo de globalização desde 1492. Há, como se vê, uma injustiça ambiental de fundo comandando a geopolítica mundial.

Especialmente com o advento dos organismos transgênicos e sua aplicação na agricultura, a utilização de agrotóxicos patenteados se fez mais relevante para a indústria química. Isso ocorre porque, apesar de a proposta de aplicação de transgenia na agricultura usar como argumento a redução na utilização de agrotóxicos no cultivo – com a inserção de genes nos cultivares que eliminariam as pragas daquele tipo de cultivo – a indústria também cria plantas que são resistentes aos agrotóxicos. Dessa forma, podem fazer uso dos mesmos sem maiores limitações – e isso leva ao aumento do consumo e, conseqüentemente, da demanda. A opção pelo uso de plantas transgênicas pode contribuir para a maior aplicação de agrotóxicos, uma vez que o cultivo resistirá a eles – ao contrário das plantas indesejadas (VAZ, 2006, apud ARAGÃO et al., 2012).

No tocante ao consumo, verifica-se que a utilização de agrotóxicos no planeta cresceu no período 2000-2010. De acordo com Pelaez (2011), o aumento mundial foi de 100% no período. Já no Brasil, o aumento foi próximo a 200%, sendo que esse mesmo padrão se repetiu, ao menos, até 2014.

A Agência Embrapa de Informação Tecnológica (AGEITEC) estima a utilização de agrotóxicos, nas lavouras de todo o planeta, em um montante de 2,5 milhões de toneladas. Esse aumento atinge 700% nos últimos quarenta anos. Isso para uma área agrícola global que cresceu apenas 78% no mesmo período (SPADOTTO; GOMES, 2007).

Dados mostram que o Brasil consome cerca de 20% de todo agrotóxico comercializado mundialmente (PELAEZ et al, 2015). Após 2000, o país é líder no crescimento das importações dos mesmos, atingindo o posto de segundo maior comprador do produto, cujas cifras ficaram em torno de US\$ 11,5 bilhões no ano de 2013 (SINDIVEG, 2014) e o de campeão de importações, fazendo girar US\$ 3 bilhões no mesmo período (COMTRADE, 2014) (PELAEZ et al, 2015).

O comportamento da demanda por agrotóxicos relaciona-se com: taxa de aumento da região de cultivo; política agrícola; eficiência do produto; e particularidade de utilização, que pode confrontar produtos substitutos (MARTINELLI; WAQUIL, 2002). Assim sendo, a política agrícola e, de certa forma, a expansão da área cultivada são componentes nos quais se depende menos de forças externas.

Em relação aos cultivos, houve uma grande expansão das variedades transgênicas nos últimos anos. No Brasil, atualmente, 96,5% da produção de soja é transgênica, (32,7

milhões de hectares); 88,4% da produção de milho é transgênica (15,7 milhões de hectares); 78,4% da produção de algodão também é feita com sementes transgênicas, correspondendo a 789 mil hectares cultivados dessa forma (ARAÚJO, 2016).

Os agrotóxicos podem ter efeitos deletérios para o homem. Estes se dividem em duas categorias (OPS, 1996):

- a) efeitos agudos, resultantes da exposição a concentrações de um ou mais agentes tóxicos capazes de causarem dano efetivo aparente em um período de 24 horas; e
- b) efeitos crônicos, resultantes de uma exposição continuada a doses relativamente baixas de um ou mais produtos.

Os efeitos agudos são constatados facilmente. Eles vêm de forma concomitante ou posterior ao contato entre indivíduo e agrotóxico, revelando particularidades ímpares - podem envolver espasmos musculares, convulsões, náuseas, desmaios, vômitos e dificuldades respiratórias (OPS, 1996). Caso ocorra uma exposição crônica, os efeitos são mais demorados – o que dificulta sua identificação mais difícil. Há casos inclusive de confusão ou de ausência denexo causal com o agente causador (PERES, MOREIRA; DUBOIS, 2003).

Dados da OMS de 2015 revelaram que o ingrediente ativo glifosato pode causar câncer em animais tratados em laboratório. O mesmo relatório ainda indica o glifosato como possível alterador da estrutura do DNA e cromossômica de seres humanos (OMS, 2015).

Os inseticidas organoclorados destacam-se pela capacidade de acumulação nas células lipídicas (o que pode prejudicar muito a saúde). Ainda, tais compostos são muito estáveis e podem durar até trinta anos nos seres vivos e no meio ambiente (OPS, 1996). Em razão dessa qualidade, tais compostos podem se acumular na cadeia alimentar, causando um problema ambiental e de saúde (PERES, MOREIRA; DUBOIS, 2003).

A acumulação de agrotóxicos ao longo da cadeia alimentar, a exemplo dos inseticidas organoclorados, causa a biomagnificação, que se trata da elevação das concentrações de uma substância conforme a elevação de seu nível trófico (BEGON et al., 1990 apud PERES, MOREIRA; DUBOIS, 2003).

Os efeitos indesejados para o meio ambiente também são uma realidade. O uso desenfreado de agrotóxicos na agricultura acaba por implicar em diversas mazelas ambientais, como a contaminação das diferentes formas de vida, a acumulação de tais compostos nos ecossistemas e a contaminação também de espécies não-alvos, como é o caso do homem.

Considerando todo esse cenário, vale lembrar, conforme Maniglia (2009, p. 115) em relação à alimentação, que

O direito à alimentação adequada é um direito básico, reconhecido internacionalmente. **Sem uma alimentação adequada**, em quantidade e qualidade, **não há o direito à vida** e, conseqüentemente, aos demais direitos. O ato de se alimentar passa pela cultura de cada povo, pelas formas de acesso para produzir ou adquirir seus alimentos. Todavia, não basta comer. Deverá haver a segurança do que se come, ao menos, para **evitar doenças advindas de contaminação de agrotóxicos** ou de água. **As práticas agrárias são determinantes para a condução da produção de alimentos bons ou ruins** (grifo nosso).

O jurídico e o político no setor vivem em equilíbrio dinâmico e precisam se ajustar mutuamente. O fato de o parecer do deputado Luiz Nishimori (PR-PR), ter sido aprovado por 18 votos a 9 pela comissão especial de análise da proposta de mudanças na Lei de Agrotóxicos, é um importante exemplo. O relatório votado adota o termo pesticida em lugar de agrotóxico, além de possibilitar a liberação dos mesmos para uso ainda que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) não tenham finalizado suas análises de risco. O parecer subirá para o Plenário da Câmara Federal e sua aprovação pode significar um enorme retrocesso ambiental e sanitário.

Assim, em um contexto de busca pela segurança alimentar, e constatando-se ainda que a legislação sobre agrotóxicos segue sendo ameaçada e que o interesse político costuma coadunar com o interesse das grandes empresas, somente ações de grande monta seriam capazes de reestruturar o modelo produtivo agrícola, promovendo uma significativa redução no uso de venenos agrícolas.

2.5 Agricultura alternativa e certificação orgânica

O avanço do conhecimento científico e de suas aplicações tecnológicas na agricultura, a partir de 1950, permitiu que a produtividade das lavouras aumentasse muito. Porém, esse aumento teve um preço a ser destacado – a geração de problemas sociais, econômicos e ambientais. Exemplos dessas consequências são: o desemprego, a miséria, o êxodo rural, a especialização intensa dos cultivos, a desertificação de solos, a poluição por agrotóxicos, dentre outros.

Movimentos favoráveis a uma agricultura não-convencional existem desde o início da agricultura nos moldes convencionais/industriais – datam do início do século XX. Todavia, uma vez que restou evidenciada a existência de muitos problemas com o modelo agrícola hegemônico, os movimentos sociais favoráveis à estruturação de uma agricultura alternativa cessaram as alegações de que a adesão a essa nova proposta seria um regresso agrícola.

A partir dos anos 1960/1970, com a adoção dos postulados da Revolução Verde no meio rural, tais movimentos sociais se concentraram em uma série de propostas alternativas para a agricultura. O movimento ficou conhecido como “agricultura alternativa”.

Dentre as diferentes formas de agricultura não-convencional, podem ser mencionados: agricultura orgânica/biológica; biodinâmica; ecológica; natural; regenerativa; a permacultura e a agroecologia. A existência dessas diferentes variedades demonstra que existem opções para uma alternativa ao modelo atual. A agroecologia assume o destaque dentre as diferentes opções em razão de sua preocupação com os aspectos sociais da agricultura e também com os socioambientais, tratando-se assim de um paradigma emergente (JESUS, 2005).

A agroecologia tem origem ideológica no começo do século XX, mas sua formulação conceitual e estrutural ocorreu a partir dos anos 1980. O emprego mais antigo do termo relaciona-se ao zoneamento agroecológico. Nos anos 1980, o termo adquire outra conotação: apresenta, através de uma base científica, uma série de princípios e metodologias para lidar com os agroecossistemas – que são os sistemas ecológicos alterados pelo homem para produção de víveres (FEIDEN, 2005).

Essa forma de produção veio para responder aos anseios por teorias quanto às variedades de agricultura alternativa, bem como visando responder àqueles que as consideravam como retrocesso agrícola (ASSIS, 2005). Apesar de sua origem ser

assemelhada à da agricultura orgânica, elas não são exatamente sinônimas: a agroecologia possui limites teóricos bem definidos e pretende que o encaminhamento da agricultura siga os limites ambientais naturais impostos, enquanto a agricultura orgânica considera mais o contexto social de inserção da produção agrícola (ASSIS e ROMEIRO, 2002).

A produção agroecológica não utiliza agrotóxicos e faz a adubação de forma natural – o adubo geralmente resulta de outras atividades realizadas, como a criação de animais. Outras características significativas para o meio ambiente são a adoção do modelo de consórcio entre espécies vegetais; a utilização adequada do solo; a criação de microclimas favoráveis ao plantio e o controle biológico de pragas (DAMO, 2012).

O fato de se possibilitar uma alimentação cujos componentes não foram submetidos à aplicação de agrotóxicos, além de serem adubados de forma natural, são benefícios evidentes à saúde possibilitados pela agroecologia. Esta também contribui para a saúde por se inserir na seara educacional visando à emancipação alimentar das pessoas, já que permite a estas a libertação do consumo nos moldes convencionais e a possibilidade de determinarem como será sua própria alimentação (DAMO, 2012). Essa última contribuição vem de encontro com a ideia de soberania alimentar.

Dessa forma, a busca por alguma forma de agricultura alternativa se inspira no anseio pela sustentabilidade das práticas agrícolas. Embora o assunto vá ser tratado de melhor forma no terceiro capítulo deste trabalho, pode-se rascunhar uma definição geral para agricultura sustentável como sistema de produção que cause mínimo impacto ecológico, permitindo a manutenção indefinida dos recursos ambientais no tempo, de forma a garantir a produtividade e otimização da produção a partir da utilização de insumos internos. A agricultura dita sustentável, ainda, deve suprir as indispensabilidades humanas quanto a alimentos e renda, bem como as necessidades sociais das populações rurais, responsáveis pela manutenção da produção agrícola.

Gliessman (2005, p. 569-570) sugere as seguintes características para agroecossistemas sustentáveis:

- a) a independência dos insumos externos, adquiridos no mercado;
- b) o uso intenso de recursos renováveis e disponíveis localmente;
- c) a ênfase na reciclagem de nutrientes;
- d) causar impactos negativos mínimos, ou mesmo benéficos, no ambiente agrícola e fora dele;

- e) a adaptação ou tolerância às condições locais, em vez da dependência de alteração ou controle intensos do ambiente;
- f) capacidade de tirar vantagem do espectro total de variação microambiental ocorrida nos limites do sistema de cultivo, unidade produtiva e região;
- g) maximização do rendimento sem sacrifício da capacidade produtiva, a longo prazo, de todo o sistema e a habilidade dos seres humanos de utilizarem seus recursos de forma ótima;
- h) manutenção da diversidade espacial e temporal e continuidade;
- i) conservação da biodiversidade biológica e cultural;
- j) dependência das variedades locais de cultivo e a incorporação frequente de plantas e animais silvestres;
- l) uso da produção para suprir inicialmente as necessidades locais;
- m) relativa independência de fatores econômicos externos; e
- n) construção com base no conhecimento e cultura dos habitantes locais.

Historicamente, a busca por uma agricultura mais ecológica teve um marco significativo a partir do surgimento, em 1972, da Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica (IFOAM) na França. Ela foi o primeiro organismo mundial fundado para dar suporte à agricultura alternativa. A entidade ficou responsável pela troca de informações entre suas associadas, bem como por harmonizar as normas técnicas em âmbito global e também pela certificação de produtos orgânicos (EHLERS, 2000).

A entidade publicou suas primeiras normas em 1978. Elas nortearam a comercialização de orgânicos no planeta até os anos 1990, bem como a criação de normas locais e regulamentos técnicos (FONSECA, 2009). O primeiro manual sobre padrões da IFOAM data de 1981. Seus princípios caracterizaram a propriedade dita orgânica: trabalhar ao máximo num sistema fechado com recursos locais; preservar a fertilidade das terras; prevenir a poluição agrícola; produzir alimentos nutritivos e suficientes; diminuir o uso de energia fóssil; criação animal em conformidade com suas necessidades fisiológicas e princípios humanitários (WOODWARD, 1991 apud MEDAETS; FONSECA, 2005).

Em 1984, os princípios relativos à renda do produtor e do uso racional da natureza foram adotados pela IFOAM. Por sua vez, em 1989, os princípios regentes da agricultura orgânica ganharam complexidade, priorizando-se as questões ambientais, que se tornaram recomendações.

As normas da IFOAM foram subindo de complexidade com o passar do tempo. Houve necessidade de estabelecimento de indicadores de desempenho mínimo e de atenção aos assuntos de inspeção e de certificação. De acordo com Jan D. Van Mansvelt (1990,

apud MEDAETS; FONSECA, 2005), crescia a racionalidade da agricultura orgânica. Para ele, a IFOAM precisaria criar um sistema global seguro de acreditação orgânica harmonizada; entrelaçar-se com o sistema global de organizações ligadas ao tema alimentar, como a FAO, OMS e Codex Alimentarius.

Na assembleia geral da IFOAM, em 1986, deliberou-se por iniciar o programa de certificação e de acreditação, uma vez que se tratava de medida prioritária para o comércio internacional de alimentos orgânicos.

A opção da IFOAM por um sistema terceira parte se deu pela busca pelos governos para que estabelecessem os regramentos nacionais, além de haver demanda mundial – o que interferiu nas tratativas de reforma da Política Agrícola Comum na UE e também do GATT, em fins dos anos 1980 e início dos 1990. Não foi possível alcançar a estrutura unificada por questões ligadas ao status de independência negocial dos entes de inspeção e de certificação. De qualquer forma, as regras da IFOAM definiram o padrão orgânico de muitos dos países naquele momento (Holden, 1989, apud MEDAETS; FONSECA, 2005).

No Brasil, por sua vez, a agricultura orgânica conquistou seus primeiros praticantes nos anos 1970. Pesquisadores locais como José Lutzenberger, Adilson Dias Paschoal e Ana Maria Primavesi, a partir de seus estudos, contestaram o modelo agrícola vigente. Em 1976, o engenheiro agrônomo Lutzenberger lançou “Manifesto Ecológico Brasileiro: Fim do futuro?”, pela produção conectada à natureza. O manifesto acabou por influenciar tanto pesquisadores como também profissionais, além de agricultores e a população em geral.

Três anos depois, Adilson Paschoal publicou sua obra intitulada “Pragas praguicidas e a crise ambiental: problemas e soluções”, através da qual evidenciou a elevação do número de pragas nas lavouras a partir da maior utilização de agroquímicos, pois estes também matavam grande parte dos inimigos naturais daquelas. Ana Maria Primavesi, por sua vez, publicou no mesmo ano o livro “Manejo Ecológico do Solo”. O conjunto das obras influenciou a sociedade em prol do meio ambiente e das propostas de agricultura alternativa.

Outras iniciativas se destacaram, como os trabalhos sobre fixação biológica de nitrogênio (Johanna Döbereiner); desenvolvimento dos sistemas agroflorestais sucessionais (Ernst Gotsch); e o Pastoreio Racional Voisin (Luiz Carlos Pinheiro Machado) (MONTEIRO; LONDRES, 2017).

Na década de 1980, diversas associações e cooperativas de agricultura alternativa surgiram por todo o país. Porém, a dominação da Revolução Verde na mídia e nas instituições de ensino e pesquisa levou ao preconceito contra seus defensores e contra a proposta, entendida como retrógrada e insuficiente para o abastecimento (MONTEIRO, LONDRES, 2017).

Como reflexo do crescimento do movimento para uma agricultura alternativa, os grupos envolvidos nesses trabalhos se reuniram em quatro encontros temáticos naquela década: foram os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAAAs). Nos dois primeiros (1981 e 1984), criticou-se a tecnologia e os males ambientais decorrentes da adoção dos postulados da Revolução Verde. Já no encontro seguinte (1987), a atenção voltou-se para as condições sociais da produção, com ênfase nos aspectos políticos sobre os ecológicos e técnicos.

A partir de então, realizaram-se também Encontros Regionais de Agricultura Alternativa (ERAAAs). Nestes, os prejuízos ambientais da agricultura foram entendidos como desdobramentos do próprio capitalismo. Dessa forma, incorporaram permanentemente os aspectos socioeconômicos, que viriam a se unir aos aspectos ecológicos e técnicos no debate sobre a produção alimentar mundial (PIANA, 1999).

O nascimento dos EBAAAs tornou-se parte de um movimento nacional pela construção da agricultura alternativa no país. De tais encontros participaram acadêmicos, camponeses, sindicalistas, ONGs, grupos ambientalistas, extensionistas, agricultores, dentre outros (MONTEIRO, LONDRES, 2017).

Apesar disso, houve muitas divergências nos EBAAAs. A defesa das experiências camponesas e de sua divulgação não eram priorizadas pelos acadêmicos, que preferiam palestras técnicas em prejuízo da contribuição dos agricultores (PADULA et al., 2013).

As diferenças de posicionamento conceitual e político se revelaram importantes no III EBAA. Conforme Padula et al. (2013, p. 44):

Por um lado, um grupo defendia que as mudanças sociais no campo deveriam ter prioridade para que, conseqüentemente, fossem instauradas as mudanças de ordem técnica. Por outro lado, outro grupo advogava que as transformações técnicas poderiam se dar concomitantemente com as transformações sociais e poderiam até mesmo ser instrumentos dessas transformações.

Os autores ainda mencionam no IV EBAA (1989) houve fortes divergências, levando a Rede PTA-Fase a deixar a organização do evento em apoio à exposição das experiências dos produtores. Frisam também que os órgãos de classe dos agrônomos foram subjugados desde então (e até hoje) por agentes da indústria de agrotóxicos.

Em razão do interesse público pelo meio ambiente na década de 1980, com adesão de alguns pesquisadores ao movimento alternativo, ocorreram iniciativas importantes. As principais delas foram: a procura por embasamento científico para as técnicas e, quanto à agroecologia, o compromisso com a valorização dos aspectos socioculturais da produção agrícola.

Assim, o termo “agroecologia” transcende sua caracterização como disciplina científica que estuda os sistemas agrícolas ecológicos e nomeia um tipo de prática agrícola, ou mesmo um guarda-chuva conceitual de formas alternativas de produção (EHLERS, 2000, apud SILVA, 2005).

O começo dos anos 1990 marca a criação dos regulamentos técnicos para a produção vegetal orgânica na Comunidade Econômica Europeia (CEE 2092/91). No âmbito da IFOAM, a mesma implementou, por meio de seu Programa de Acreditação, o Sistema de Garantia da IFOAM (IGS), o qual deve estar conforme as normas básicas da IFOAM (IBS) para Produção e Processamento Orgânico; e os critérios da entidade para Programas de Certificação de Agricultura Orgânica e Processamento (MEDAETS; FONSECA, 2005).

A IFOAM fundou a International Organic Accreditation Services (IOAS) para o papel da acreditação no Sistema de Garantia. Seus critérios tomam por base a ISO 65, com algumas diferenças pontuais que tratam de aspectos específicos da produção de orgânicos (MEDAETS; FONSECA, 2005).

De qualquer forma, a certificação orgânica é uma questão-chave para a possibilidade de inclusão de produtos advindos da produção agrícola orgânica em um contexto de sustentabilidade para a segurança alimentar.

Uma relevante questão referente a esse ponto é a ausência de normativa específica para os produtos agroecológicos no Brasil, o que leva ao questionamento da pertinência de se certificar essa produção.

O Brasil iniciou seu estabelecimento de normas para a produção orgânica a partir da Instrução Normativa (IN) nº 7/99 do MAPA. Suas principais diretrizes foram: o

estabelecimento de um selo de qualidade orgânica; englobar seus processos de produção, de industrialização e de rotulagem, com transparência; a atenção à saúde ambiental e humana; e a criação das entidades credenciadoras dos organismos certificadores de orgânicos (MEDAETS; FONSECA, 2005).

A IN nº 7/99 veio a ser revogada pela IN nº 64/08, sendo que esta não trouxe mais a definição de sistema orgânico de produção agropecuária/industrial. A nova IN se limitou a estabelecer objetivos para os sistemas orgânicos de produção.

Em 2003 foi promulgada a Lei Federal nº 10.831, que trata da agricultura orgânica. A norma trouxe importantes definições e regras para o gerenciamento dessa forma de produção agrícola. Por sua vez, a lei foi regulamentada quatro anos depois pelo Decreto n. 6.323/2007, sendo que esse diploma trouxe normas mais específicas sobre a estruturação da agricultura orgânica e sobre certificação.

Apesar da existência da mencionada lei, que não deixa de ser um marco significativo para a produção agrícola ecológica, o problema da terminologia utilizada, já que trouxe a seguinte definição (BRASIL, 2003):

Art 1º Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.

A norma acima abrange todos os sistemas que a respeitem, como o ecológico, biodinâmico, natural, regenerativo, agroecológico e permacultura. O conceito inclui e reconhece as significativas dimensões técnicas, sociais e culturais da produção orgânica, analisando além do cerne da proposta de cultivo, que é a produção de alimentos livre de agroquímicos. Porém, acabou permanecendo no problema de não esclarecer os diferentes detalhes existentes e diferenciadores dos diversos sistemas produtivos. Inclusive foi omissivo em relação ao conceito de agroecologia e de produção agroecológica.

Vale mencionar que nem sempre os produtos de origem ecológica, biodinâmica, agroecológica, etc., enquadram-se nos requisitos e mecanismos de controle da lei de orgânicos, ou são por eles abrangidos, o que não os exclui de seu enquadramento como provenientes daquelas práticas, sistemas e metodologias. No mesmo sentido, nem sempre os produtos orgânicos enquadram-se no perfil da produção agroecológica. A inspiração do legislador de 2003 provavelmente foi a de possibilitar que as agriculturas de base ecológica sejam também consideradas orgânicas sempre que cumprirem os requisitos da lei. Um fato que esclarece essa possível linha de pensamento é a análise da IN nº 19/09 do MAPA, que trata de mecanismos de controle e informação dos produtos orgânicos. A IN 19 traz em seu art. 119 que a informação da qualidade orgânica dos produtos deve constar na parte frontal dos produtos, indicada pelos vocábulos “orgânico”, “produto orgânico” ou “produto com ingredientes orgânicos”, podendo esses ser complementados pelo termo agroecológico, ou outros adjetivos caracterizadores da produção orgânica. Certamente os vocábulos “biodinâmico”, “da agricultura natural”, “agroecológico” atuam como qualificadores dos produtos orgânicos, destacando características especiais desses (VENÂNCIO, 2017).

Em 2012, a edição do Decreto n. 7.794, que positivou a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), sedimentou de vez, a nível federal, a distinção entre a produção agroecológica e orgânica. Para a norma, o sistema de produção orgânico seria todo aquele que atenda os princípios estabelecidos na Lei 10.831/03 e quanto ao outro modelo, afirma a lei (BRASIL, 2012):

Art 2º [...]

III – produção de base agroecológica - aquela que busca otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e os demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social, abrangida ou não pelos mecanismos de controle de que trata a Lei nº 10.831/2003 e seus regulamentos.

A Lei 10.831 conceitua produto orgânico como sendo “aquele obtido em sistema orgânico de produção agropecuário ou oriundo de processo extrativista sustentável e não prejudicial ao ecossistema local” (BRASIL, 2003). Para que tal situação seja confirmada de forma que o produto seja reconhecido como sendo proveniente de produção orgânica, a referida lei menciona, em seu artigo 3º, que o mesmo deve ser certificado por organismo reconhecido de forma oficial, conforme regulamento (que é o Decreto 6.323/2007). Assim

sendo, a lei de orgânicos brasileira respeita toda a estruturação internacional estabelecida pela IFOAM.

Em um contexto de segurança alimentar nos termos da legislação brasileira, vale analisar se a certificação e a atribuição de selos a produtos ecológicos podem ser significativas para tal finalidade. Existem argumentos favoráveis e contrários a adoção de tal medida.

De forma resumida, os argumentos favoráveis à certificação e atribuição dos selos a produtos ecológicos estão ligados à possibilidade de valorização econômica desse tipo de produtos, bem como ao estímulo para incremento da qualidade e do ambiente de interação (mesmo porque é necessário cumprir os padrões demandados pelos próprios selos). Outros argumentos favoráveis são a abertura de portas para ocupação de novos mercados e o fortalecimento da confiança dos consumidores, que podem se informar de maneira adequada quanto às características do produto ecológico que escolheram para consumir e, assim, com lastro no selo, fazer escolhas com maiores informações sobre o que disponibilizar para alimentação em seu lar, podendo dar preferência a alimentos mais saudáveis. O princípio jurídico do acesso à informação, dessa forma, se faz presente em tal contexto.

Por outro lado, os argumentos contrários à certificação orgânica estão ligados principalmente à desvalorização das formas de controle social da qualidade dos produtos; aos altos custos envolvidos com o processo (com cumprimento dos requisitos legais, contratação de empresas de auditoria, impressão dos selos, dentre outros). Além disso, existe um aumento na burocracia envolvida com a produção e a metodologia que é adotada nos processos tradicionais de certificação por auditoria não estimula a construção de redes e intercâmbios entre os agricultores. Pode-se falar também na lógica de mercado que evidentemente se interliga com o instituto da certificação. Por fim, ainda há a questão da presunção de que o produtor ecológico necessita comprovar que age de boa-fé (o que não acontece com os produtores convencionais, que com alguma constância deixam de ser obrigados a comprovar a qualidade, inocuidade e qualidade dos seus alimentos e rebanhos).

A regulamentação da certificação orgânica no Brasil tem, além da Lei de Orgânicos, uma série de Instruções Normativas do MAPA que também fazem parte do sistema brasileiro do tema. Aliás, a normativa do Brasil é uma das singulares legislações do planeta

que compreendem o controle social como forma de garantia da qualidade orgânica. Há três formas para atestar tal garantia: a certificação, o controle social para a venda direta e os sistemas participativos de garantia (BRASIL, 2007).

No caso do controle social para a venda direta, os agricultores familiares orgânicos, ligados a uma Organização de Controle Social (OCS) cadastrada no MAPA ou congênere, são dispensados de certificação para a venda direta de seus produtos – aquela realizada sem intermediários ou prepostos – aos consumidores e ao Estado, através de seus programas de aquisição de alimentos (art. 3º, §1º, Lei de Orgânicos). Nessa modalidade, a venda é feita pelo agricultor ou um familiar seu que tenha participado da produção, devendo-se assegurar a rastreabilidade dos produtos, bem como o acesso dos consumidores e órgãos de fiscalização aos locais de produção e processamento (BRASIL, 2009; BRASIL, 2007). De qualquer forma, o controle social não tem a prerrogativa de habilitar os agricultores a vender seus produtos para estabelecimentos como supermercados, restaurantes e similares – para tais modalidades, a certificação é requerida.

Por sua vez, os chamados sistemas participativos de garantia se distinguem pela responsabilidade coletiva e solidária daqueles pertencentes ao sistema. Tanto essa forma quanto a do controle social para a venda direta se estabelecem principalmente na confiança e nos elos entre os envolvidos. Dessa forma, não precisam passar pelo crivo das empresas certificadoras.

Finalmente, a certificação por auditoria é aquela acreditação feita por um organismo de avaliação da conformidade acreditado junto ao MAPA. Esse organismo é uma empresa certificadora, de natureza pública ou privada, contratada para avaliar a adequação às regras dos produtos orgânicos.

Os métodos a serem usados nesse processo de certificação têm que obedecer aos critérios internacionais para organismos certificadores (a ISO 65). Ainda, precisam seguir os requisitos específicos estabelecidos pela normativa brasileira referente à produção orgânica.

Dentro de um contexto de produção agroalimentar brasileira, vale frisar que blocos como a União Europeia refutam as certificações com lastro no controle social. O bloco exige a certificação por auditorias, em razão de temer manipulação ou falsificação da comprovação. O exportador brasileiro acaba penalizado com tal situação, já que ele precisa

atestar seus produtos em território nacional e também no exterior, por não existir equivalência entre os selos. Isso encarece o produto. A falta de acordos também prejudica as importações.

Ainda, existem os obstáculos à logística comuns no Brasil e também a ausência de insumos para produzir orgânicos com maior valor agregado. Em razão disso, o consumidor final só tem possibilidade de acesso aos produtos orgânicos primários (STRUCK, 2015).

A Europa chegou a simplificar suas regras para produtos orgânicos em 2007, por meio do Regulamento nº 834, de 28 de junho – que revogou o regulamento técnico anterior da UE (o Regulamento CEE nº 2092/91) – facilitando sua compreensão tanto para os produtores como para os consumidores. Nos termos desse regulamento, certificação é a forma de verificação pela qual se evidencia o cumprimento dos requisitos específicos esperados de um dado produto, processo, serviço, sistema, pessoa ou organismo.

Porém, passados mais de dez anos e após um longo período de vinte meses de debates, a União Europeia reformulou mais uma vez o seu marco regulatório sobre o tema dos orgânicos. A partir desse novo regramento, o bloco resolveu tomar medidas mais rígidas de controle e medidas preventivas contra a contaminação dos produtos. As medidas serão válidas a partir de 1º de janeiro de 2021. Dessa forma, qualquer país que queira exportar sua produção orgânica para a UE terá que se adequar, a partir daquela data, às novas regras do bloco econômico (CAZARRÉ, 2018).

Para a agricultura brasileira, acompanhar e se adequar a esse novo posicionamento europeu quanto aos orgânicos é importante em razão da sustentabilidade econômica da segurança alimentar brasileira – seja em razão da entrada de recursos para o desenvolvimento do país (desde que não prejudicado o abastecimento interno), seja em razão de eventual análise do novo regramento europeu sobre o tema para estudos sobre a necessidade ou não de mudanças para aperfeiçoamento da normativa nacional da área.

Quanto a esse tema, o Projeto de Lei nº 4576/2016 está tramitando no Congresso Nacional. Apelidado de “PL da Restrição”, o texto pretende tornar a venda direta de produtos orgânicos ao cliente final uma exclusividade de agricultor familiar (que já esteja previamente cadastrado no órgão competente). Isso tiraria a possibilidade de que os supermercados os negociassem.

Por outro lado, o projeto permite que os agricultores familiares comercializem, além de sua própria produção, aquela feita por outros que constem do cadastro e também produtos com certificado de procedência.

O texto prevê uma limitação à venda em caso de certificação de procedência: ela só poderá acontecer se tanto o consumidor quanto o órgão fiscalizador tiverem condições de seguir o processo produtivo e ingressar nas unidades onde o mesmo ocorre.

Outra limitação à venda prevista no projeto se refere aos locais em que a comercialização pode ocorrer. Ela passaria a se restringir a feiras livres ou propriedades particulares. Porém, há controvérsia sobre como interpretar o termo “propriedades particulares” previsto na norma – hoje, as regras permitem a venda em estabelecimentos, desde que o produto esteja identificado com o selo SisOrg, do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica, administrado pelo MAPA.

Os apoiadores do projeto entendem que a aprovação da lei evitaria fraudes quanto aos produtos orgânicos, além de permitir uma melhor fiscalização e o aumento de penalidades. Ainda, que os estabelecimentos particulares seriam quaisquer estabelecimentos comerciais, como é o caso de mercados e supermercados. Por sua vez, os críticos ao projeto entendem que essa questão dos locais de venda deveria ser mais clara, já que a maioria das vendas de produtos orgânicos hoje acontece exatamente nos supermercados e, em caso de aprovação da lei, essa venda poderia se restringir a feiras. O aperfeiçoamento da norma, assim, se faz necessário.

CAPÍTULO 3 ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DA SUSTENTABILIDADE

O crescimento da humanidade e as mudanças de sua relação com a natureza acabaram por levar ao desenvolvimento de novas técnicas para a agricultura, modificando a relação entre o homem e a alimentação. Os mesmos fatores levaram a diferentes formas de acumulação de bens e da estruturação da economia mundial. Com o passar dos séculos e as diferentes sistematizações econômicas, a humanidade foi deteriorando cada vez mais a natureza em prol de seu desenvolvimento (econômico).

Para que o desenvolvimento seja algo realmente pleno, completo, para os seres humanos, devemos considerar sua vertente sustentável. A sustentabilidade está ligada, ao mesmo tempo, a questões simples e complexas. Existe uma ideia do que seja e do que não seja sustentável, mas uma definição uniforme quanto à mesma ainda não existe.

Embora exista uma definição de sustentabilidade que está relacionada com as reuniões e debates da ONU pós-1950, a preocupação da humanidade com essa ideia é muito anterior a esse marco histórico. Os povos indígenas, por exemplo, buscavam a prosperidade econômica sem descuidar da sustentabilidade ecológica.

Nesse sentido, verifica-se que as conceituações para sustentabilidade não foram criadas somente nos últimos anos do século XX, mas sim com a crise ecológica europeia do século XIV. Na primeira metade deste século, o desenvolvimento agrícola e o uso da madeira quase eliminaram toda a vegetação nativa naquela região. Problemas para a vida humana, animal e desregulações da natureza foram consequências disso. A existência de vários anos de fome, entre 1309 e 1321, também o foram. Além disso, adveio a chamada “peste negra” entre 1348 e 1351, que matou um terço da população europeia. Esse cenário levou à tomada de medidas de sustentabilidade, mesmo que sem tal nomenclatura (HUGHES, 2001; HERLIHY, 1998 apud BOSSELMANN, 2015).

Os primórdios da sustentabilidade remetem à silvicultura, que é o manejo florestal. Desde os primórdios da humanidade, a madeira era fundamental para fazer edificações e mobiliário e como fonte energética. Em 1560, na Saxônia (Alemanha), externou-se primordialmente a inquietação por um uso florestal racional, dando origem ao termo alemão *Nachhaltig-keit* (“sustentabilidade”) (BOFF, 2012).

O uso da terra também começou a girar em torno das leis locais de “sustentabilidade” na Europa. Ela passou a ser vista como bem público e isso implicou em limitações aos direitos de uso individual da mesma. O funcionamento e a integridade dos ecossistemas eram de interesse público e o uso dos recursos poderia ser privado. Como regra, a propriedade era pública – o uso privado era exceção. No século XIX houve a reversão dessa regra e, a partir daí, as restrições do público só foram possíveis em casos excepcionais. De qualquer forma, nenhum dos principais sistemas utilizados naquela época – o *Allmende* (alemão) e o *commons* (inglês) – permitiam o uso excessivo da terra (BOSELNANN, 2015).

A escassez de madeira em solo europeu durante o século XVII trouxe problemas econômicos para os países daquele continente. Desde 1662 a Sociedade Real Britânica trabalhou para a Marinha Real inglesa em busca de uma fonte sustentável de madeira para os fins de interesse desta. Como resultado do trabalho, e após uma derrota naval dos ingleses para a Holanda, o biólogo, botânico e historiador John Evelyn redigiu seu relatório de trabalho – intitulado *Sylva, Discurso sobre Árvores da Floresta e Propagação da Madeira em Domínios de Sua Majestade* – culpando as indústrias britânicas pelo consumo surreal de carvão e pela pequena disseminação de plantio florestal, conclamando a nobreza e os proprietários de terras locais a, sempre que possível, plantarem árvores (BOSELNANN, 2015).

Já em 1713, na Saxônia, o cientista florestal Hans Carl Von Carlowitz apresenta seu estudo referente à sustentabilidade florestal, intitulado *Economia Florestal ou Guia de Cultivo da Árvore em Conformidade com a Natureza*, por meio do qual propõe a utilização sustentável do lenho. Propõe o apoio à natureza, já que as condições ecológicas são determinantes para todas as atividades humanas, e também atenção com o aspecto social (BOFF, 2012; BOSELNANN, 2015).

Quase meio século depois, influenciado por Carlowitz, Württemberg Gottfried Wilhelm Moser publicou seus dois volumes de *Princípios de Economia Florestal*, onde estabelece princípios de manejo florestal sustentável visando a preservação para as pessoas que ainda estão por vir (BOSELNANN, 2015).

Durante o século XIX a sustentabilidade foi aceita como sinônimo de boas práticas florestais. Até a década de 1970, a interligação entre silvicultura e sustentabilidade era

mantida, a ponto de ser mencionada nos círculos do Clube de Roma. A sociedade em questão, composta por membros influentes de diversas áreas, a partir dos estudos e debates por ela realizados, veio a publicar o relatório Limites do Crescimento no início do ano de 1972. Nele, a partir da consideração de relevantes tópicos da área, concluíam pela impossibilidade de continuação da degradação natural no ritmo da época, sob risco de o planeta ser extinto em cem anos. Por mais que o relatório tenha sofrido críticas – pela motivação do estudo e até mesmo por sua falta de cientificidade – sua redação demonstrou a preocupação da elite política e econômica com os rumos do crescimento industrial insustentável da época.

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano trouxe para a agenda internacional a questão ambiental, dando assim os primeiros passos para a integração entre meio ambiente e desenvolvimento. A Declaração de Estocolmo, resultante do evento, traz importantes menções ligadas à essência da sustentabilidade. Em seus princípios 3 e 5, tratam do não esgotamento dos recursos naturais renováveis, bem como da conservação e melhoria da capacidade da terra para produção de recursos vitais renováveis. Já no princípio 13, a Declaração conclama os Estados a adotarem uma abordagem desenvolvimentista integrada e coordenada, para garantir a conformidade entre este e a preservação do ambiente da humanidade (ONU, 1972).

A partir de tal conferência da ONU, a ideia da sustentabilidade esteve presente na partir da propositura do vocábulo “ecodesenvolvimento” por parte de Maurice Strong, seu secretário geral. O termo engloba um desenvolvimento local endógeno independente, unindo seus aspectos socioeconômicos, num cenário de boa gestão ambiental (MONTIBELLER FILHO, 1999).

A locução “desenvolvimento sustentável” teve seu uso inicial pela União Internacional para a Conservação da Natureza, no trabalho intitulado *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation/or Sustainable Development*, que trata dos requisitos de sustentabilidade de forma mais ampla. A Carta Mundial para a Natureza, aceita pela Assembleia Geral da ONU em 1983, também tem essa preocupação por trás, incluindo uma postura ética mais clara (BOSSERMANN, 2015).

No ano seguinte, a Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, iniciou os trabalhos para o relatório Nosso Futuro Comum. A preocupação principal desses

estudos era a sustentabilidade ecológica, mas dois diferentes problemas eram trabalhados: a degradação ambiental global e a as discrepâncias do desenvolvimento econômico e social entre Norte e Sul. O desafio da conciliação entre os diferentes desenvolvimentos Norte-Sul estava posto, com a necessidade de unir sustentabilidade ecológica e justiça socioeconômica (BOSELNANN, 2015).

O documento final, também conhecido como Relatório Brundtland, ficou pronto em 1987 e, dentro da necessidade de conciliação das demandas já mencionadas, conceituou o desenvolvimento sustentável, conforme WCED (1987) como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as futuras gerações suprirem suas próprias necessidades”.

A temática voltou a ser debatida na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Até então, utilizava-se a palavra sustentabilidade no sentido de sustentabilidade ecológica e o termo desenvolvimento sustentável era utilizado considerando como implícito a ele o princípio da sustentabilidade. Porém, as agendas quanto à sustentabilidade se polarizaram no evento: os Estados participantes comprometeram-se com tal forma de desenvolvimento em dois documentos de *soft law* – a Agenda 21: Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (BOSELNANN, 2015).

Durante a Rio-92, diversas ONGs negociaram tratados alternativos, como a Carta da Terra, de forma a não se ater ao resultado final do evento. Por meio dessa carta, pretendia-se nortear o comportamento estatal, de forma a conservar a vida na Terra. Foi iniciada enquanto o evento era preparado, mas antes mesmo de seu início já ficou claro que os Estados não colaborariam – estes se afastaram da Carta, focada na sustentabilidade ambiental e, ao invés dela, optaram pela Declaração do Rio (BOSELNANN, 2015).

Findo o evento, Maurice Strong começou uma campanha mundial para a elaboração de uma Carta da Terra, já que se entendeu que a mesma poderia ser a evolução da Declaração aprovada no evento. Milhares de grupos da sociedade civil contribuíram, ao contrário dos Estados (que não participaram diretamente) e a Carta foi lançada no Palácio da Paz de Haia em 2000 (BOSELNANN, 2015).

Em 1997, antes da finalização da Carta da Terra, a ONU realizou uma sessão extraordinária de sua Assembleia Geral em Nova Iorque, no período de 23 a 27 de junho.

Essa sessão foi denominada de Cúpula da Terra, ou Rio+5, sendo que seu principal objetivo foi verificar a execução dos programas da Agenda 21. O principal destrave a ser efetuado nessa conferência foi a questão do financiamento do desenvolvimento sustentável em âmbito mundial. Ainda assim, houve alguns acordos quanto a objetivos de redução do efeito estufa, a adoção mais ampla de formas energéticas sustentáveis e o foco na redução da pobreza (DIAS, 2011).

Cinco anos depois, a ONU realizou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na África do Sul. Embora tenha sido mencionada a Carta da Terra como documento fundamental para orientar as negociações da cúpula, a pedido dos Estados Unidos as referências a essa carta nos documentos finais da cúpula foram retiradas. Coincidência ou não, os principais resultados da Cúpula de Johannesburgo foram falhos em relação ao desenvolvimento sustentável, embora a tenham apoiado (BOSELNANN, 2015).

Na Rio+20, evento de 2012 no Rio de Janeiro, o tema da sustentabilidade fez parte dos debates. Porém, o resultado final ficou aquém das expectativas, especialmente quanto a metas de desenvolvimento sustentável em diferentes áreas, o montante de investimento para alcançá-las e quem vai financiar esse tipo de ações (BARBOSA; CARVALHO, 2012).

Quanto ao entendimento sobre a sustentabilidade, percebe-se que por muito tempo foi focado apenas na questão ecológica e, somente depois, associou-se a questões sociais e ambientais. Nesse sentido, Ignacy Sachs menciona que ligar a sustentabilidade apenas com a ecologia é incorreto, já que há outras vertentes envolvidas com o conceito. Elas são, segundo Sachs (2009, p. 85-88): a sustentabilidade social, a cultural, a ecológica, a ambiental, a territorial, a econômica e a política (em âmbito nacional e em âmbito internacional) (SACHS, 2009).

Em relação ao primeiro critério – sustentabilidade social – Sachs (2009, p. 85) afirma que a mesma acarreta nos seguintes pontos: “alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais”.

O segundo critério seria a sustentabilidade cultural, que segundo Sachs (2009, p. 85-86) pressupõe:

- mudanças no interior da comunidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação);
- capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas);
- autoconfiança combinada com abertura para o mundo.

Por sua vez, o terceiro critério de Sachs (2009, p. 86) – a sustentabilidade ecológica – requer a “preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis; limitar o uso dos recursos não-renováveis”.

Já o quarto critério de sustentabilidade de Sachs (2009, p. 86) – o aspecto ambiental – destaca a necessidade de se “respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais”.

O quinto critério, que é o territorial, conforme Sachs (2009, p. 86) demanda:

- configurações urbanas e rurais balanceadas [...];
- melhoria do ambiente urbano;
- superação das disparidades inter-regionais;
- estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).

O sexto critério de sustentabilidade de Sachs (2009, p. 86-87) – o aspecto econômico – traz em seu bojo a necessidade de “desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, **segurança alimentar**; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional (grifo nosso).

Por fim, o sétimo critério de sustentabilidade de Sachs é o da política. Esse critério se divide em política nacional e política internacional.

As demandas do critério de política em âmbito nacional, conforme Sachs (2009, p. 87) são o estabelecimento de uma “democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social”.

Já as demandas do critério de política em âmbito internacional de Sachs (2009, p. 87-88) são:

- eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional;
- um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco);
- controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios;
- controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade;
- sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de *commodity* da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.

A partir da proposta de Sachs para a divisão das dimensões da sustentabilidade, far-se-á um enquadramento livre das questões afetas à segurança alimentar em cada categoria das dimensões por ele propostas, de forma a analisar a sustentabilidade da segurança alimentar nas condições da agricultura atual ao envolver a utilização de cultivos transgênicos.

3.1 Sustentabilidade social

A sustentabilidade social relacionada à segurança alimentar passa pela verificação das formas pelas quais a força de trabalho que produz o alimento estão condicionadas. Para isso, deve-se levar em consideração que há diferentes estruturas da produção agrícola, conforme já visto neste trabalho, que podem ser resumidas em agricultura patronal (ou agronegócio) e agricultura alternativa (agroecologia, etc.).

A agricultura patronal, com sua estruturação mais voltada para o lucro e a produção de *commodities*, via de regra busca a minimização dos gastos e a maximização de seus lucros. Dessa forma, irá reduzir ao máximo o quadro de funcionários, seja pela adoção de tecnologia, seja por alguma medida relacionada ao aumento de produtividade daqueles que permanecem trabalhando. A demissão de grande contingente de trabalhadores no Brasil ocasiona diversos problemas aos desempregados: a necessidade de migração do campo (que, muitas vezes, é o seu local de nascimento e o ambiente onde desejariam permanecer em razão de sua aptidão e de suas raízes) para as áreas urbanas ou para outras regiões,

como as fronteiras agrícolas dinâmicas; o pagamento de salários mais baixos em razão da grande oferta de trabalhadores disponíveis para a empreitada e, muitas vezes, aceitando quaisquer condições de trabalho para ter comida na mesa; o desrespeito aos direitos trabalhistas a eles assegurados.

Nesse cenário, ocorre até mesmo a redução de tais trabalhadores a condição análoga à de escravo, auxiliado pela dimensão política da (in)sustentabilidade. O governo de Michel Temer chegou a publicar, em outubro de 2017, a Portaria 1.129 do Ministério do Trabalho, dificultando o combate às condições trabalhistas análogas às de escravo, como “pagamento” pelos votos que suspenderam a denúncia criminal feita contra ele pela Procuradoria-Geral da República embasada pela operação Lava Jato. Porém, em razão de um pedido liminar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposto pela Rede Sustentabilidade, a portaria em questão foi suspensa pela ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber – e posteriormente foi substituída pela Portaria 1.293 do mesmo ministério.

A necessidade de justiça social se faz presente para que se possa falar na sustentabilidade nessa vertente. Para que isso aconteça, é fundamental tratar da função social da propriedade, presente na CF em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, e também por ser essencial para a ordem econômica e existência digna, de forma a realizar a justiça social (BRASIL, 1988).

Para que isso aconteça, exige-se o cumprimento do artigo 186 da Constituição, segundo o qual a propriedade deve ser aproveitada racional e adequadamente, assim como os recursos ambientais disponíveis, de forma a não causar prejuízo ambiental; respeitar as regras de trabalho e favorecer o bem-estar dos patrões e trabalhadores (BRASIL, 1988).

Além das disposições constitucionais, a Lei Federal nº 8.629/1993, em seu artigo 9º, também trata do assunto, positivando os mesmos requisitos e regulamentando os ditames constitucionais da reforma agrária. Porém, o assunto é espinhoso, conforme Maniglia (2013, p. 60):

[...] muito embora o texto da lei infraconstitucional tenha se esmerado em criar definições claras em seus incisos, na prática inviabiliza-se o controle desse cumprimento, uma vez que o [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária] INCRA, em sua vistoria, determinada em lei, emite um laudo centrado apenas na produtividade do imóvel, medindo índices de

GDU (grau de utilização da terra, que devem atingir até 80% das terras economicamente aproveitáveis) e do GDE (grau de eficiência, igual ou superior a 100%), desprezando os demais itens constantes na definição de função social. Conclui-se que [...] a função social da propriedade do imóvel rural fica reduzida, para fins de desapropriação para reforma agrária, à análise do setor econômico [...].

A situação de descumprimento dos critérios legais vai frontalmente contra a sustentabilidade em várias de suas dimensões. No tocante à dimensão social, pode-se falar no bloqueio ao cumprimento dos critérios de desapropriação por interesse social – já que a propriedade rural pode cumprir os critérios de produtividade e de utilização, mas desrespeitar o bem-estar dos trabalhadores e tudo permanecer como está. A necessidade de fiscalização efetiva no Brasil é essencial, inclusive para fiel cumprimento de políticas como a fundiária. A própria concepção do Brasil como sendo um Estado Democrático de Direito fica abalada com tal desrespeito.

3.2 Sustentabilidade cultural

Quanto à sustentabilidade cultural, deve-se ter em mente que comer tem relação não apenas com a satisfação fisiológica do organismo humano, mas também com a memória e a identidade de um determinado povo. É um ato social e cultural com singularidades humanas, rituais próprios de cada grupo, ligando-se ao contexto coletivo em que se insere (SIQUEIRA, 2013). Assim, deve haver respeito e valorização da diversidade da cultura alimentar.

A alimentação deve ser vista por um prisma multidimensional de qualidade do alimento. Este deve ter, além do equilíbrio biológico, zelo pela conservação ambiental e pela estruturação da diversidade cultural. As práticas alimentares expressam diferentes culturas alimentares. Logo, para que haja efetividade do DHAA, será necessário inserir a dimensão cultural nas políticas públicas de SAN.

A concentração de terras em posse de poucos piora o cenário em questão, já que acaba por resultar na separação das comunidades rurais de suas terras tradicionais, de forma não apenas física, mas também emocional.

O distanciamento do homem atual dos assuntos tradicionais do campo tem implicado em uma alimentação menos cultural, na qual o alimento parece já vir embalado,

etiquetado, embrulhado, rompendo os laços humanos com a terra e a natureza que lhe dá os recursos para sua subsistência.

Os alimentos que são consumidos sofrem interferências geográficas, econômicas, gastronômicas, políticas e culturais. Assim, a sustentabilidade cultural da segurança alimentar deve considerar as particularidades próprias de cada grupo humano, mas também as demais dimensões que com ela interagem.

3.3 Sustentabilidade ecológica

A análise da sustentabilidade ecológica da agricultura necessariamente passa pela forma de produção adotada, o tipo de insumo utilizado na produção, a questão das cultivares utilizadas no plantio, etc. Como base da agrobiodiversidade, a normativa relativa a sementes afeta os sistemas agrícolas e se entrelaça com diversos temas agrários, como o desenvolvimento rural sustentável e a SAN, dentre outros (SANTILLI, 2009).

A Lei de Sementes e Mudanças – Lei nº 10.711/2003 – regula o sistema formal de sementes no país. Os sistemas formais de sementes têm origem no século XIX, nas nações industrializadas, e se desenvolveram com o avanço das aplicações genéticas em sementes. Assim, esse sistema funciona como um “funil” para a diversidade genética vegetal e, considerados os conjuntos analisados em bancos de germoplasma, desenvolvem-se pouquíssimas variedades, prontas para o modelo agrícola majoritário. A questão é que elas negligenciam os agricultores de ambientes mais inóspitos (LOUWAARS, 2007 apud SANTILLI, 2009).

Com esses sistemas direcionados para os cultivos mais rentáveis, aos quais se soma a aplicação de fertilizantes químicos e agrotóxicos, essa situação determinará o modelo agrícola a ser adotado. Caso somente sementes de rendimento superior, de melhor padrão e vinculadas a insumos externos sejam disponibilizadas aos agricultores, o modelo agrícola será o imposto por essa situação e haverá grandes prejuízos para a agrobiodiversidade.

Ainda assim, a lei brasileira prevê brechas para os sistemas agrícolas locais. Estes são sistemas manejados pelos agricultores, que promovem eles mesmos a escolha, a melhoria, a produção e a propagação das sementes. Dessa forma, o controle dos recursos genéticos das plantas é feito por eles de forma integrada, o que ajuda a manter a diversidade

genética no campo e à adaptação às alterações ambientais e sociais. Eles ainda conseguem produzir sementes em áreas negligenciadas – desinteressantes para os sistemas formais.

As sementes, como primeiro elo na cadeia alimentar e como repositório da evolução da vida futura, devem ser vistas com maior cuidado e atenção. Os agricultores as desenvolveram durante séculos de forma a aprimorar seus aspectos ecológicos, nutricionais, gustativos, medicinais, como forragem, combustível e outras necessidades. Porém, uma vez que as grandes corporações desejam controlar, adaptar, e modificar geneticamente as sementes para seu próprio lucro, as variedades crioulas das sementes são chamadas de “cultivares primitivos”, em oposição aos “cultivares de elite”, que são aqueles desenvolvidos pelos cientistas (SHIVA, 2016, tradução nossa).

Além das implicações econômicas, que serão analisadas oportunamente, o uso de sementes geneticamente modificadas tem diversas implicações ecológicas. Existem três tipos de variedades de sementes “científicas”: as variedades de alto rendimento, as variedades híbridas e as variedades geneticamente modificadas. As primeiras são altamente dependentes de químicos e fertilizantes e vulneráveis a pragas e doenças; por sua vez, a segunda variedade reduz seu rendimento a cada nova geração, o que prejudica os recursos naturais envolvidos; finalmente, a terceira variedade, pela inserção de um combinado de genes: genes não pertencentes à planta original, genes para câncer vegetal, genes de marcadores de resistência a antibióticos e os genes de vírus que atuam como promotores, cuja combinação pode causar prejuízo à planta, à biodiversidade e pra qualquer organismo que se alimente dela (SHIVA, 2016, tradução nossa).

Existe também a chamada “tecnologia genética de restrição de uso”, que consiste no impedimento da fertilização das sementes matando-se seu embrião e tornando-a estéril. Uma vez que se utiliza desse expediente, é possível imaginar que a interação de uma planta com tal tecnologia com os demais organismos vivos e com o ambiente pode ter efeitos incertos. De qualquer forma, embora essa tecnologia seja uma realidade, uma campanha global conseguiu que fosse estabelecida uma moratória quanto à sua comercialização na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) da ONU.

3.4 Sustentabilidade ambiental

A sustentabilidade ambiental relacionada com a segurança alimentar envolve a diversidade de tipos de cultivos realizados, bem como a capacidade de adaptação desses cultivos a condições adversas e a demandas humanas específicas.

A uniformidade genética, característica da monocultura, torna os cultivos vulneráveis por sua fragilidade a pragas, mazelas ou estresses ambientais, podendo ocasionar a perda total da lavoura. Ainda que o cultivar seja estruturado como resistente a determinado patógeno, qualquer mutação que ele sofra tem potencial para tornar vulnerável toda a plantação (SANTILLI, 2009).

A agrobiodiversidade é imprescindível à SAN, pois compõe os sistemas agrícolas sustentáveis. Estes são regidos pela diversificação dos cultivos. A existência de mais espécies, com fatores ecológicos associados, permite mais estabilidade endógena e colheitas em diferentes momentos do ano – o que reduz prejuízos em caso de quebra de safra (SANTILLI, 2009).

Para diversificar um agroecossistema há vários caminhos - o consórcio de culturas, os “cultivos alternados” e os sistemas agroflorestais são exemplos. Eles viabilizam a ampliação da quantidade de matéria orgânica na terra, reduzem a erosão e mantêm a biodiversidade. Ao se recuperar as matas ciliares, nota-se a redução da turbidez dos cursos d’água e o aumento do acesso aos recursos hídricos (SANTILLI, 2009).

Deve-se considerar a singularidade de cada agroecossistema, já que os componentes de um sistema agrícola interagem de forma complexa entre si, o que demanda respostas adaptadas às suas condições específicas. Os sistemas produtivos altamente especializados e geneticamente homogêneos contribuem para a redução no número de espécies e comprometem a resistência e a resiliência dos agroecossistemas – o que os fragiliza ante invasões de pragas e condições adversas (SANTILLI, 2009).

Há riscos ambientais em potencial relacionados às plantas transgênicas, mencionados por Ferreira (2008, p. 111) como “o fluxo de genes, a transferência horizontal de genes, a formação de plantas daninhas ou insetos invasores resistentes a pesticidas, [...], a redução ou perda da diversidade biológica [...] e, por fim, os riscos alimentares”.

O risco da troca de genes se revela quando há reprodução cruzada entre plantas de espécies afins. A contaminação se dará caso a espécie modificada geneticamente tenha um escape gênico e uma espécie selvagem o receba. Helaine Carrer explica que há plantas que

se autopolinizam (ex: soja) e que fazem polinização cruzada (ex: milho). A chance de polinização cruzada vai depender de fatores geográficos, climáticos e ambientais (CARRER, 2003). De acordo com a FAO, os centros de biodiversidade e os locais que abrigam plantas selvagens de interesse são abrigam maiores riscos (FAO, 2004).

A transferência horizontal de genes é o deslocamento de genes que ocorre entre espécies não-afins (RIECHMANN, 2002). Geralmente, envolve plantas e microrganismos. Essa transferência pode ocorrer se o DNA liberado dos tecidos e a planta receptora estiverem conectados ao solo e a bactérias específicas. De acordo com as características do transgene, fundamental se torna acompanhar sua transferência (REIS JUNIOR; MENDES; HUNGRIA, 2005).

Por sua vez, a formação de plantas daninhas se liga aos efeitos da transferência gênica. A planta transgênica pode abrigar matéria nociva a insetos invasores (caso dos genes da bactéria *Bacillus thuringiensis*) e eventualmente adquirir resistência pela exposição às toxinas *Bt*. Há pesquisadores que entendem ser inevitável que os insetos a adquiram (ALTIERI, 2002).

Finalmente, os riscos alimentares ocorrem com a ingestão de alimentos compostos por OGM vegetais, ou das plantas em si. Jorge Riechmann (2002, p. 77) traz que:

Ailmentos obtidos por manipulação genética são: (A) os organismos que podem ser utilizados como alimentos e que são submetidos a processos de engenharia genética (por exemplo, colheitas de plantas geneticamente manipuladas), (B) alimentos que contêm um ingrediente ou aditivo derivado de um organismo submetido à engenharia genética, ou (C) alimentos que foram produzidos utilizando-se em seu processamento um produto auxiliar (por exemplo, enzimas) criado mediante engenharia genética.

Dessa forma, inserir genes nas plantas cultivadas agrega a possibilidade de que a mesma produza substâncias tóxicas e/ou alergênicas por meio das diversas recombinações possíveis de serem realizadas pelo material genético.

A questão da utilização de agrotóxicos é outro fator relevante para a discussão da sustentabilidade ambiental da segurança alimentar. Embora se entenda que a SAN não possa permitir a utilização desses insumos em um cenário de sustentabilidade plena, vale a menção ao fato de que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) tem desde

2001, dentre suas atividades, o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). O programa busca verificar de forma ininterrupta os níveis residuais de agroquímicos nos alimentos produzidos a partir de vegetais, servindo assim como indicador. Ele é uma iniciativa do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) junto com a ANVISA, a vigilância sanitária das unidades federativas e também laboratórios estaduais de saúde pública (BRASIL, 2018).

3.5 Sustentabilidade territorial

Desde a descoberta/criação da agricultura, a humanidade vive em locais que possam produzir ou fornecer alimentos, já que todos precisam dessa fonte energética para sobreviver. A evolução dos sistemas alimentares se relaciona com as características desses locais, possibilitando a diversidade cultural e biológica.

Até o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) (1995), a alimentação era assunto de soberania local e nacional, não de comércio internacional. A partir de então, as regras do comércio internacional se voltaram para o livre comércio, incluindo as questões de alimentos. Porém, Vandana Shiva afirma que o livre comércio com base na competição é um mito: trata-se de grupos de monopólios. Em relação ao controle de sementes, apenas cinco empresas gigantes da área genética as controlam: Monsanto, Syngenta, DuPont, Bayer e Dow (HUFF, 2011 apud SHIVA, 2016). Outras cinco gigantes graneleiras controlam o fornecimento de grãos: Cargill, Archer Daniels Midland, Bunge, Glencore International e Louis Dreyfus (MORRIS, 2013 apud SHIVA, 2016). Cinco empresas gigantes de processamento alimentar controlam o processamento de alimentos e bebidas: PepsiCo, JBS, Tyson Foods, Danone e Nestlé (GLOBAL TOP 10..., 2013 apud SHIVA, 2016). E outras cinco empresas varejistas gigantes controlam o varejo: Walmart, Carrefour, Metro Group, Aeon e Tesco (LEADING RETAILERS, 2014 apud SHIVA, 2016).

Uma vez que a concentração dos insumos, dos processos de elaboração e também do fornecimento ao consumidor são pequenos grupos de grandes multinacionais, dentro de um cenário comercial guiado pelo livre comércio, no âmbito da globalização, verifica-se que a realidade não é bem aquela que é vendida para justificar tal estruturação do sistema.

Acreditava-se que a globalização elevaria a produção de alimentos – já que as grandes empresas seriam melhores do que os pequenos agricultores para a produção agrícola – e que a comida seria mais barata e mais acessível aos pobres. Porém, criou desemprego, fome, migrações e insegurança alimentar sem escalas.

Uma possibilidade de estruturação dessa dimensão da sustentabilidade é o estabelecimento de política pública territorial. O programa Territórios da Cidadania (2008) foi criado para ser um norteador das ações governamentais da esfera federal na luta para reduzir as desigualdades socioeconômicas através do desenvolvimento territorial sendo base referencial e integrativa das políticas públicas, arquitetadas com participação social (ORTEGA, 2016).

Uma ação mais diretamente ligada à segurança alimentar e que foi objeto de atuação do programa foi a combinação de financiamentos do PRONAF com a expansão da assistência técnica rural. O programa foi elogiado pelo economista Ignacy Sachs, que chegou a trabalhar como consultor do mesmo. Atualmente, porém, com o teto de gastos públicos e o corte de verbas estabelecido pelo governo de Michel Temer a partir da Emenda Constitucional 95/2016, o programa foi prejudicado, embora ainda exista.

3.6 Sustentabilidade econômica

A sustentabilidade econômica faz parte do tripé clássico da sustentabilidade. Ela é mencionada desde a consagração do conceito a partir do Relatório Brundtland da ONU (1987) e é uma vertente que precisa ser considerada com equilíbrio, para que as demais dimensões da sustentabilidade – sejam elas as da conceituação clássica ou as da proposição de Sachs – não fiquem prejudicadas. O equilíbrio entre elas deve ser dinâmico, mas um equilíbrio.

Quanto aos aspectos da segurança alimentar na produção agrícola que se entendem como econômicos, os insumos têm papel importante. Conforme já mencionado, as sementes são uma questão-chave nesse sentido. A existência das sementes crioulas – tradição da agricultura desde sempre – permite ao agricultor algum alívio financeiro para exercer essa atividade de risco, que é a atividade agrícola. A partir da entrada das

companhias agrícolas da área da engenharia genética/biotecnologia na agricultura, o quadro de sementes disponíveis fica mais amplo, mas também mais confuso economicamente.

As sementes de alto rendimento podem melhorar a produtividade do agricultor, o que provavelmente lhe permitiria um lucro maior. O problema é que essa situação é de curto prazo em relação ao mesmo insumo, já que as sementes só vingam se plantadas uma ou duas vezes. A partir de então, devem ser recompradas do fabricante. Tal necessidade, além de achatá-las os ganhos do pequeno agricultor, ajuda a romper o laço cultural do costume de guardar sementes para o próximo plantio.

Por sua vez, as sementes híbridas são inadequadas para ser salvas ou replantadas, já que as gerações futuras da cultivar perdem rendimento. Essa situação força os agricultores a irem às compras a cada estação (SHIVA, 2016), assim como é o caso das sementes de alto rendimento.

Quanto às variedades geneticamente modificadas, o discurso das corporações é o de que elas são equivalentes às não modificadas, assim como os alimentos também o são. Porém, as mesmas corporações afirmam que os OGM são novos, inéditos, invenções. Essa dualidade de posição se explica, no primeiro caso, para evitar a responsabilização pela segurança alimentar das mesmas e, no segundo caso, para alegar direitos de propriedade intelectual sobre elas. A criação desse tipo de variedade está ligada a um propósito: patenteamento (SHIVA, 2016). Em caso de uso da variedade geneticamente modificada, os agricultores terão que pagar a taxa de tecnologia inserida em tal insumo – pois os direitos de propriedade intelectual permitem tal proteção, de forma diferenciada, em todo o planeta.

Quanto aos custos de produção, não há um consenso estabelecido. Um estudo de Charles Benbrook, considerando o período 1996-2001, afirma que houve ganho de produtividade no cultivo do milho *Bacillus thuringiensis* (*Bt*), mas que esse foi insuficiente para contrabalançar a elevação nos custos de produção (BENBROOK, 2001 apud LONDRES, 2002). Em contrapartida, um estudo de caso de Menegatti e Barros (2007) concluiu que a produção de soja geneticamente modificada do Mato Grosso do Sul na safra 2004/2005 teve menores custos do que a tradicional.

Além disso, outra questão relevante para a sustentabilidade econômica é a do investimento para produzir uma planta geneticamente modificada. O pesquisador Elbio

Rech, da EMBRAPA, calculou em R\$ 3 milhões o custo de produção de uma planta transgênica – isso desde que a preparação do gene já esteja completa (RECH, 2000).

Considerando-se os dados acima, é possível notar que a produção de uma planta geneticamente modificada demanda um alto investimento, viável apenas com a garantia de proteção do processo de elaboração e/ou resultados via arcabouço jurídico. A inovação agrogenética, nesse caso, pode ser vantajosa para os empreendedores – mas traz como consequência possíveis desvantagens aos pequenos agricultores, cuja margem de lucro (quanto há uma) passa a ficar cada vez menor.

Deve-se considerar também que, sob a ótica agronômica, é quase impossível que haja um aumento pujante na produtividade somente com modificação genética. São necessárias também outras medidas integradas (LONDRES, 2002). Uma vez que existe o risco de os cultivos transgênicos afetarem negativamente a biodiversidade, mesmo que se considere que os fatores envolvidos nas demais estratégias permaneçam estáticos quanto aos custos, poderá ocorrer elevação de custos de produção para melhoria da biodiversidade do sistema – sem contar eventuais penalidades administrativas, civis e criminais pelo impacto ambiental negativo que possam causar.

O aspecto da sustentabilidade econômica dos cultivos geneticamente modificados pode ter também implicações em gastos com saúde e nutrição. Um estudo de Zimmermann e Qain afirma terem sido gastos US\$ 3 milhões na criação do arroz dourado (incrementado em vitamina A), estando previstos US\$ 10 milhões adicionais para o final das pesquisas. Estimava-se que o arroz evitaria que milhares ficassem cegos ou morressem anualmente nas Filipinas. Eles comparam esse valor com os custos de outras formas de tratar o mesmo problema na região – e eles são praticamente o dobro (ZIMMERMANN; QAIN, 2002 apud FAO, 2004).

Em contrapartida às possibilidades apresentadas pelo arroz dourado, Vandana Shiva afirma que a melhor alternativa para sanar a deficiência de vitamina A é aumentar a biodiversidade na agricultura. Ela diz ainda que as pessoas que sofrem de deficiência de vitamina A também sofrem de má nutrição generalizada e, em razão disso, aumentar a SAN dos mais pobres através da multiplicação da diversidade de cultivos e da diversidade de dietas são os meios mais confiáveis para a superação de deficiências nutricionais (SHIVA, 2001 apud SMITH, 2009).

Vale mencionar que, para a FAO, talvez somente após alguns anos os agricultores consigam usar com eficiência uma agrobiotecnologia inovadora. A adoção da mesma por muitos produtores, ainda, *poderá* reduzir custos ao consumidor final (FAO, 2004). Assim, além de a redução de custos ser incerta, o resultado econômico pode demorar a aparecer – o que no caso de pequenos agricultores pode ser a diferença entre a prosperidade e a própria garantia de subsistência.

3.7 Sustentabilidade política

No tocante à sustentabilidade política da segurança alimentar, existem diversas questões que devem ser consideradas. De início, vale lembrar do histórico econômico do Brasil – já trabalhado no capítulo 2 – e de como a construção política a partir da economia agrícola brasileira sempre pautou os interesses oligárquicos rurais em primeiro lugar.

Os interesses políticos podem ser obstáculos à sustentabilidade. No tocante à situação da agricultura e da alimentação nas últimas décadas, pode-se falar da forma equivocada de construção da Lei de Biossegurança – Lei 11.105/2005, que priorizou interesses que não coincidiam com os do povo brasileiro. Mais recentemente, em troca de votos para a suspensão de uma denúncia criminal apresentada contra ele pela Procuradoria-Geral da República, o presidente Michel Temer editou a Medida Provisória 793, que reduziu a alíquota de arrecadação paga pelos produtores rurais ao FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), que é utilizado para ajudar no pagamento de aposentadorias aos trabalhadores rurais.

Em relação à elaboração de políticas públicas agrícolas, Reni Dernardi (2001, apud BEVILAQUA, 2016, p. 63-64) analisa:

Quanto às políticas públicas para a agricultura, o que tivemos, de fato, nas últimas quatro décadas, foi principalmente a política agrícola, já que a política agrária foi sempre marginal ou inexistente. Vamos falar, portanto, de política agrícola, destacando apenas três pontos: a) a política agrícola brasileira, em substância, sempre foi decidida em consonância com os interesses dos empresários do agribusiness; b) nas últimas duas décadas (anos 80 e 90), as políticas setoriais, inclusive a política agrícola, perderam importância e cederam espaço para as políticas macroeconômicas, sobretudo a partir dos pacotes econômicos e da liberalização; c) por fim, nos anos 90, passou-se a atribuir novos papéis

para a agricultura e o meio rural, com destaque para a geração de emprego e a preservação ambiental.

Assim sendo, há várias vertentes das políticas públicas que devem ser estruturadas para que se possa falar na sustentabilidade política da segurança alimentar. A política agrícola, por exemplo, é fundamental para efetivar o direito à alimentação e a própria SAN. Além disso, estrutura a produção agrícola, com desenvolvimento da agricultura, geração de melhores condições de trabalho no campo, etc. Os recursos por ela destinados precisam ser bem direcionados e acompanhados para que os resultados atingidos sejam os melhores possíveis.

A política agrícola brasileira se funda no crédito rural, no seguro rural e no PRONAF. Assim, ela se encontra limitada quase totalmente pela esfera do financiamento da produção agrícola. De qualquer forma, existem medidas tomadas pelo país que estão na interseção entre as políticas agrícola e ambiental, como o Plano ABC – Agricultura de Baixo Carbono, que tem medidas ambiciosas e consistem, segundo Buainin et al (2014, p. 836) em:

- i) redução de 80% da taxa de desmatamento na Amazônia e em 40% no Cerrado;
- ii) execução intensiva na agricultura de ações que promovam a recuperação de pastagens atualmente degradadas;
- iii) incentivo à adoção de sistemas de organização da produção agrícola baseados na integração lavoura-pecuária;
- iv) aumento do plantio direto e da fixação biológica de nitrogênio; e
- v) ampliação da eficiência energética, por meio da utilização intensiva de biocombustíveis, expansão da oferta de energia proveniente de hidrelétricas e de fontes alternativas de biomassa, estabelecimento de usinas eólicas, fomento à construção de pequenas centrais hidrelétricas e o uso de carvão de florestas plantadas na siderurgia.

Embora mencione o uso de biocombustíveis – que têm seus problemas e suas virtudes em relação à segurança alimentar – é uma medida que pode auxiliar na sustentabilidade ambiental. A execução do plano, porém, não pode ficar apenas na alçada do crédito rural, já que o MAPA não tem orçamento para tanto. Uma opção seria criar um instrumento de pagamento por serviços ambientais (BUAININ et al, 2014).

Por sua vez, uma boa política econômica também é importante, já que o assunto segurança alimentar é complexo e demanda medidas de cunho estrutural. Dessa maneira,

considerar as esferas mais amplas da economia – como o comércio internacional e a política comercial brasileira – é essencial para que possa ser dado o correto alicerce para a economia nacional. As consequências vão influenciar o capital referente à renda dos indivíduos, o Produto Interno Bruto e também o preço dos alimentos, dentre outras coisas (SANTANA, 2011).

Quanto à política fundiária, a modernização da agricultura esfriou o interesse político em reestruturar as terras brasileiras. Nos governos pós-redemocratização, houve momentos em que a questão foi quase invisível (nos mandatos de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco). Porém, após passar essa fase, quase todos os demais governantes tomaram medidas em prol de melhorar esse quadro. O governo FHC considerou a reforma agrária uma prioridade governamental e a gestão Lula a aumentou e qualificou.

De qualquer forma, a influência excessiva capitalista endossa a herança colonial de concentração de terras, conforme Carvalho (2010, p. 258):

Atualmente, identifica-se na transformação do latifúndio em grande empresa capitalista (agrobusiness) a responsabilidade pela manutenção da estrutura fundiária concentrada. O mercado externo e as demandas da indústria nacional passaram a definir o perfil da agricultura brasileira, baseada largamente no uso de insumos químicos (adubos e agrotóxicos) e na mecanização, impulsionados por incentivos fiscais, subsídios e crédito farto, excluindo a maioria das pequenas e médias propriedades do processo de desenvolvimento. A questão da reforma agrária continua atual no Brasil. De um lado é combatida por determinados segmentos sociais, especialmente grandes proprietários rurais e ambientalistas e, de outro, é impulsionada por pressões sociais dos movimentos organizados dos trabalhadores sem-terra. No meio do conflito, o governo tenta agradar a gregos e troianos, buscando modificar a estrutura fundiária brasileira por meio da desapropriação e redistribuição de terras.

As políticas públicas fundiárias, assim, só têm saído do papel quando há pressão popular, como foi o caso da implantação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no ano 2000. Embora existam disposições normativas, na atual política fundiária, referentes a direitos difusos, coletivos e das minorias, a questão não avança. Isto se justifica, porque não basta a previsão constitucional acerca de direitos e instrumentos propiciadores de dignidade da pessoa humana: é necessária uma atuação estatal eficaz, além de um trabalho eficiente do governo para que os direitos transponham a abstração normativa e tornem-se parte do

mundo real (SMANIO, 2013). Um acesso democrático à terra seria uma importante medida para a sustentabilidade política da segurança alimentar.

Já as políticas ambientais e a construção de uma cidadania ambiental caminham próximas uma da outra. O início da elaboração de políticas públicas ambientais e o posterior amadurecimento do tema no cenário internacional e nacional acabaram por estruturar um movimento ambientalista que, ao abrir espaço em um governo ditatorial para a questão política, também contribuiu para a mencionada cidadania.

Assim, a cidadania ambiental brasileira está relacionada ao processo de restabelecimento da sociedade civil, a partir da união de grupos com condições de influenciar na política. Está presente em uma sociedade que tenha possibilidade de reivindicar seus direitos e exigir o cumprimento dos mesmos (SILVA-SÁNCHEZ, 2010).

No caso brasileiro, a luta por essa vertente da cidadania tem relação com a forma como a atenção estatal para o meio ambiente foi sendo construída no país. As políticas ambientais do país começam nos anos 1930, sob Getúlio Vargas, com a promulgação dos Códigos de Minas e Florestal, ambos em 1934, além do Parque Nacional do Itatiaia em 1937. Em seu governo, ainda foram criados o Código de Pesca (em 1938), o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (ambos em 1939). Nesse primeiro momento das políticas ambientais brasileiras, as preocupações básicas se restringiram apenas a garantir a utilização e exploração racionais dos recursos naturais e a delimitação de zonas a serem preservadas, impondo limites à propriedade privada.

O governo Vargas, assim, estabeleceu essas primeiras políticas com vistas à administração, por parte do Estado brasileiro, dos recursos da natureza para atender a indústria nascente, alocando instrumentos de controle e de gestão de recursos no Poder Executivo, sem participação social (SILVA-SÁNCHEZ, 2010).

Até os anos 1960, as políticas ambientais permaneceram sendo resultantes da atuação de um Estado centralizado, de viés autoritário e desenvolvimentista. A partir da ditadura civil-militar de 1964, a busca pela legitimação do regime levou à realização de projetos econômicos de grande monta – como a construção de usinas hidrelétricas, o incentivo a projetos agropecuários e a exploração de recursos minerais – sem considerar os impactos ambientais envolvidos.

A Conferência de Estocolmo de 1972 levou a uma mudança de discurso brasileira. Uma vez que o tema ambiental estava com maior visibilidade, a posição do país na conferência foi a de haver necessidade de conciliação entre meio ambiente e desenvolvimento – mas isso não acontecia dentro de suas fronteiras. Isso levou à inserção do tema na arena política e ao surgimento do movimento ambientalista.

Iniciada a abertura política da ditadura brasileira em 1974, o número de grupos ambientalistas começou a aumentar, com as mais diferentes pautas. Havia desde grupos voltados para o combate à degradação ambiental até aqueles que buscavam uma mudança nos valores culturais e nos comportamentos sociais no país. As mobilizações em defesa da Amazônia em 1979, embora de caráter ocasional, despertou uma preocupação voltada à defesa do meio ambiente, especialmente nas agências estatais de qualidade ambiental. Ainda assim, a principal estratégia dos movimentos ambientalistas na década foi a realização de conferências e seminários para tentar conquistar o apoio de cientistas, intelectuais e políticos (SILVA-SÁNCHEZ, 2010).

Após Estocolmo-1972, a ditadura civil-militar brasileira resolveu criar a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em razão do reflexo negativo que o país deixou no evento. Embora a nova vertente da política ambiental brasileira passasse a ser o controle da poluição industrial, a atuação da SEMA foi muito limitada, já que buscou apenas a redução da degradação ambiental que comprometesse as atividades produtivas. Em decorrência disso, o posicionamento do movimento ambientalista de confronto aberto contra o Estado brasileiro até o início da década de 1980 (SILVA-SÁNCHEZ, 2010).

Para tentar mudar a visão governamental de que o meio ambiente era apenas um recurso à disposição para o desenvolvimento, o movimento ambientalista resolveu começar a participar, ainda que de forma indireta, do processo político, indicando e apoiando candidatos nas eleições nos anos 1980. Chegou a participar, em 1984, da campanha das Diretas Já para presidente. No período, ainda, acompanhou o processo legislativo da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, além de estruturar encontros regionais para debates visando, entre outras coisas, a forma de participação na elaboração da nova Constituição (SILVA-SÁNCHEZ, 2010).

As propostas apresentadas pelo movimento ambientalista durante o debate constituinte foram bastante amplas, abrangendo desde a educação ambiental até a inclusão

da função ecológica da propriedade. Essas propostas coincidiram com as de diversos segmentos sociais organizados da sociedade, com os quais o movimento dialogava durante a década de 1980: associações de moradores, sindicalismo operário, estudantes universitários, movimentos sociais, o que mudou para melhor a opinião pública sobre os ambientalistas. Até mesmo por esse intercâmbio, não é possível restringir a luta e as conquistas na área ambiental apenas ao movimento ambientalista (SILVA-SÁNCHEZ, 2010).

A reestruturação da política ambiental durante toda a década de 1980, assim, permitiu que se construísse o cenário para a eclosão da cidadania ambiental. No contexto da grande exploração dos bens ambientais, bem como de declínio da qualidade de vida, o papel do cidadão precisa ser incrementado. É aí que entra a cidadania ambiental. O Estado não consegue absorver todas as demandas geradas pela sociedade, frente ao crescimento da população e a influência do mercado, o que leva à necessidade de reconstrução do modelo de cidadania, para inclusão das questões ambientais e para consolidação do Estado Democrático de Direito e do Estado de Bem Estar Ambiental (TURATTI, 2010).

Essa vertente de cidadania vincula-se a uma visão mais solidária das relações entre cidadão, Estado e comunidade, na qual há a preocupação não somente com as atuais, mas também com as futuras gerações. A busca pelo meio ambiente sadio é, assim, necessária, sendo que a mesma liga-se com a qualidade de vida, saúde e bem-estar da comunidade (TURATTI, 2010).

Nessa linha, o foco principal da cidadania ambiental é a presente geração, que precisa identificar os riscos e perigos atuais e buscar minimizá-los em prol daqueles que ainda estão por vir e que poderão ser detentores de tais direitos.

Antes, vale esclarecer o que é a cidadania clássica. Cidadania clássica é o elo político Estado-indivíduo, com reflexos nos direitos humanos. A partir da obtenção de tal status, a pessoa passa a ter direitos e deveres junto ao Estado ao qual ela se vincula.

O cidadão ainda pode exercer sua cidadania de forma ativa ou passiva. A cidadania ativa é a participativa; já a cidadania passiva é a que vincula a pessoa a uma nação e às consequências desse vínculo. Vale lembrar que existem dois requisitos para a cidadania: a liberdade e a democracia (TURATTI, 2010).

A cidadania ambiental deve ser praticada tanto individual quanto coletivamente, solidariamente, através de ONGs. A preferência deve ser pelo exercício da cidadania coletiva – para maior peso nas solicitações de proteção ambiental – mas considerando também a cidadania individual (LEITE; AYALA, 2005).

No mundo globalizado, ser cidadão não pode significar ser apenas um vínculo com um Estado ou um mero detentor de direitos, mas sim ter a possibilidade concreta de participar das decisões sobre as grandes questões e ter sua parcela de responsabilidade quanto ao futuro de sua comunidade e do planeta.

Nesse contexto, os grupos e as classes assumem a preponderância da ação social e política, evidenciando que os litígios excedem sua dimensão interindividual e atingem uma interclassista e intergrupar (ANDRADE, 1993 apud LEITE; AYALA, 2005).

Embora o Estado viva um momento no qual aparentemente não tem mais como crescer para garantir os novos direitos, já que nem mesmo direitos de primeira dimensão foram garantidos na sua integralidade, a proposta da cidadania ambiental é a de uma relação solidária com o Estado, a comunidade política e econômica e também com a generalidade humana (TURATTI, 2010).

O Estado, nessa nova configuração de cidadania, deve fornecer os instrumentais necessários e a coletividade deve deixar de prejudicar o meio ambiente. Além disso, o cidadão deve ter uma postura proativa, agindo para a proteção ambiental e portando-se de forma compatível com essa finalidade.

A cidadania ambiental (ou ecológica), de acordo com Ángel Valencia Sáiz, é marcada pela tendência à ampliação do discurso de bem-estar social, a partir do reconhecimento dos princípios dos direitos ambientais e de sua incorporação ao Direito, à cultura e à Política (SÁIZ, 1997 apud LEITE; AYALA, 2005).

Posto tal cenário, uma cidadania participativa desponta, com o indivíduo cobrando do Estado a materialização do direito ao equilíbrio ambiental e agindo diretamente para contribuir com tal meta. A exigência de mudança da postura da população, dessa maneira, é uma realidade. É necessária a participação de todos aqueles que podem sofrer as consequências das decisões, tanto para fiscalizar o procedimento como para formar a vontade decisória. Ainda, o investimento da educação ambiental também é crucial para que seja mais fácil chegar a tal categoria de cidadãos ambientais (TURATTI, 2010).

Assim, consolidada a estrutura jurídica da política ambiental brasileira e expostos os fundamentos de efetivação da cidadania ambiental, a arena política precisa manter seu papel fiscalizatório para que a primeira tenha efetividade, e seu papel democrático e pioneiro para que as medidas necessárias a uma nova cidadania verde possam ser uma realidade e contribuir com a segurança alimentar brasileira.

CONCLUSÃO

A segurança alimentar sob um viés de sustentabilidade é um assunto pouco estudado no Direito brasileiro. A interligação entre o DHAA, a SAN e as questões sociais, econômicas e ambientais da agricultura se fez ver nesta dissertação tratando, como pano de fundo, do problema da fome. A fome, aqui, não deve ser entendida apenas como a fome fisiológica, mas sim aquela que existe no contexto da alimentação *adequada* – esse é o motivo do elo entre os aspectos já mencionados.

Inicialmente, o presente trabalho tratou da agricultura, da existência da fome e do DHAA e à segurança alimentar. A agricultura passou por diversas crises e recuperações, por declínios técnicos e revoluções agrícolas que a fizeram retomar sua pujança na tarefa que é motivo de sua existência: produzir alimentos para a humanidade.

Para que a agricultura se desenvolvesse, foi necessária a garantia do domínio das terras para a produção. Dessa maneira, ocorreu a evolução conceitual da propriedade que, de direito absoluto até o início do século XX, passa a ter o seu papel social reconhecido na ‘função social da propriedade’, em decorrência principalmente das pregações da Igreja Católica e da doutrina jurídica de Léon Duguit. Sua consagração jurídica veio com a promulgação da Constituição mexicana (1917) e da Constituição de Weimar (1919).

As duas guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945) trouxeram um cenário de terra arrasada à maioria dos principais países envolvidos no conflito, o que agravou a fome. Surgido em 1922 em decorrência da Primeira Guerra Mundial, o Direito Agrário foi uma das iniciativas do período para dar impulso à produção de alimentos. Institucionalmente, porém, é necessário destacar o nascimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), ambas no ano de 1945.

A partir de então, o arcabouço jurídico internacional passou a ser estruturado. A alimentação, por sua importância e também pela necessidade da época, não ficou de fora: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), estruturando os direitos dessa alçada e o PIDESC e o PIDCP, ambos de 1966, viabilizando tais direitos, incentivaram a implantação e especificaram a abrangência do direito à alimentação, que deve ser, inclusive, adequada.

Quanto à construção do conceito de segurança alimentar, este trabalho optou por dividi-la entre o cenário internacional e o cenário nacional pois, embora se saiba que a influência do primeiro é que levou o segundo a construir sua trajetória sobre o tema, as questões particulares do Brasil é que foram analisadas mais detidamente para fins da proposta dessa dissertação.

No cenário internacional, desde os estudos de Thomas Malthus (no século XVIII) a preocupação com a questão da produção alimentar já aparecia. Porém, entre flutuações de liberalismo e de intervencionismo estatal, a I Guerra Mundial ocorre e a definição moderna de segurança alimentar começa a ser esboçado. A insegurança (alimentar e física) do período fez com que esse conceito abrangesse aspectos da segurança nacional e da autossuficiência alimentar dos países.

Finda a Segunda Guerra Mundial – quando a disponibilidade de alimentos tinha se tornado um problema – a preocupação passou a ser o aumento do uso de substâncias químicas na indústria alimentar e as divergências das legislações nacionais quanto à matéria, o que levou à agregação, ao conceito de segurança alimentar, de um enfoque sanitário. Além disso, criou-se o *Codex Alimentarius*, que estabeleceu padrões e outras recomendações relativas a alimentos de reconhecimento internacional e permanece válido até os dias atuais.

Nos anos 1970, chegou-se à conclusão de que a segurança alimentar seria uma questão ligada à produção de alimentos e não ao direito à alimentação. Porém, a Conferência Mundial sobre a Alimentação de 1974 reconheceu o problema da fome como resultado de circunstâncias históricas. A partir do final dessa década, com novo aumento na produção alimentar, entendeu-se que a insegurança alimentar seria um problema de acesso - não de produção alimentar.

Na década seguinte, a FAO reformulou novamente o conceito, fundamentando-o na oferta adequada, na estabilidade e na segurança do acesso aos víveres. Três anos depois, o Banco Mundial a conceituou como a possibilidade de acesso universal e permanente a quantias bastantes de alimentos que permitam uma vida saudável.

Nos anos 1990 ocorreu nova alteração conceitual em razão das discussões sobre meio ambiente e o advento do conceito de sustentabilidade. Incorporaram-se ao conceito questões de segurança dos alimentos, de sua qualidade e outras informações. O direito à

alimentação, assim, começou a estabelecer seu elo com os demais direitos, dentre outras necessidades básicas do ser humano.

No Brasil, somente em 1964 ocorreram os primórdios do arcabouço jurídico que viria a positivar a segurança alimentar. A Emenda Constitucional nº 10 à Carta Magna de 1946 incluiu o Direito Agrário como ciência no Brasil. Ao controlar a agricultura, o Direito Agrário beneficia a segurança alimentar.

Depois disso, as lutas sociais decorrentes das opções econômicas feitas pelos Planos de Desenvolvimento dos anos 1970 despertaram os governantes para as questões de carestia. Somente em 1985 a proposta “Segurança Alimentar: proposta de uma política de combate à fome”, feita pelo MAPA, menciona o termo.

A Constituição de 1988 traz uma nova ordem ao país, mas não prevê de forma explícita o direito à alimentação como direito social. Com a continuidade das lutas e o somatório de iniciativas civis a elas, caso da Ação pela Cidadania, contra a Fome, a Miséria e pela Vida, os primeiros anos da década de 1990 acabaram por ser o marco do início da elaboração de uma política de Estado direcionada à segurança alimentar no país.

Assim, os governos seguintes foram instados a lidar com o tema. O governo Collor (1990-1992) o ignorou solenemente. O governo Itamar Franco (1992-1994) teve iniciativas importantes, caso do mapa da fome (IPEA) e a criação do CONSEA, que incluiu o tema na agenda política brasileira.

O governo FHC (1994-2002) substituiu o CONSEA pelo Comunidade Solidária – que se dispersou da questão alimentar. Ainda assim, deu início a políticas relacionadas à segurança alimentar. Com o final de seu mandato, houve a recriação do CONSEA no governo Lula (2003-2010) e atenção especial para a segurança alimentar.

A partir do trabalho do CONSEA, dos eventos e debates ocorridos sobre as questões alimentares, construiu-se o conceito de segurança alimentar brasileiro. Este conceito integra o artigo 3º da norma base desse tema, que afirma consistir a SAN na efetivação *erga omnes* do acesso contínuo e duradouro aos víveres, com qualidade e quantidade dignas, não afetando outras necessidades fundamentais. A base para essa segurança devem ser atitudes alimentares que fomentem a saúde, o respeito à diversidade cultural e sejam sustentáveis.

Superadas essas considerações histórico-teóricas, passou-se à análise da produção alimentar no Brasil quanto a seus aspectos socioeconômicos. Para que fosse mais fácil

entender a situação atual brasileira, optou-se por construir o histórico econômico e social da agricultura brasileira, de forma não exaustiva.

No Brasil Colônia (1500-1822) estruturou-se a produção como monocultura, realizada em latifúndios, por meio de mão de obra escrava e com a produção visando atender à demanda econômica de exportação. A constituição das posses no país foi feita por meio do regime das sesmarias, que valorizava a detenção da terra à época e que deixa essa herança jurídico-cultural ao país até hoje. Os grandes destaques agrícolas eram cana-de-açúcar, algodão, tabaco e cacau – todos produzidos com desrespeito ambiental e social. As culturas de subsistência eram secundárias.

No período imperial (1822-1889), o café tomou a dianteira, mantendo as demais variáveis. A promulgação da Lei de Terras de 1850 e a extinção do tráfico negreiro no mesmo ano foram medidas que vieram e que se complementaram de forma a pouco alterar o cerne excludente da estrutura socioeconômica brasileira. O ponto final dado à escravidão, por meio da Lei Áurea (1888), levou à mudança de forma de governo de Império para República no ano seguinte. Porém, o incentivo à imigração dos europeus para servirem como mão de obra nas lavouras já vinha de antes – seja para substituição do trabalho escravo, seja pela alta demanda da produção cafeeira. A Crise de 1929 acelerou o fim da economia cafeeira brasileira e ensejou a industrialização do país pelo uso dos lucros anteriores com a atividade e pela disponibilização da mão de obra para o setor industrial.

A agricultura brasileira, em razão disso, tornou-se atrasada. Os principais cultivos brasileiros – cana-de-açúcar e café – eram também os únicos na pauta de exportações. Como Getúlio Vargas tomou medidas para industrializar a economia brasileira, com base na proposta de “substituição de importações”, recursos que antes eram destinados à produção agrícola foram para o investimento na indústria. Mas a estrutura oligárquica nacional emperrava a modernização.

O presidente João Goulart, governando em um momento de significativos conflitos políticos, propôs a realização das “reformas de base” brasileiras (inclusive a agrária) e aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963. Com um Legislativo aferrado aos interesses patronais agrários e o contexto da Guerra Fria, a situação conduziu ao golpe civil-militar de 1964.

Ainda em 1964, no início da ditadura militar, em razão das pressões sociais houve a aprovação do Estatuto da Terra. Ele previu que uma reforma agrária fosse realizada e especificou o conceito de política agrícola – tema sobre o qual quase nada estava legislado até 1960. Na mesma década, houve o arcabouço jurídico para o crédito rural, de forma a buscar a modernização da agricultura brasileira.

Com os PND dos anos 1970, ficou evidente a opção dos militares para o setor. Na esteira da Revolução Verde, optou-se pelo uso de insumos agrícolas (agrotóxicos e fertilizantes), concessão de incentivos fiscais, incentivo à pesquisa agropecuária, dentre outras medidas, mas os projetos sociais foram deixados de lado e a reforma agrária foi pouco implementada. As medidas funcionaram em parte, mas a crise dos anos 1980 levou à redução da participação do Estado no setor.

Somente em 1995 a política agrícola foi reformulada, na esteira da estabilização econômica, buscando reduzir a intervenção governamental nos mercados agrícolas. Houve ênfase ao crédito rural para incrementar a produção de grãos, bem como a busca por fortalecer os segmentos que tinham ficado de fora da política agrícola até então, como os pequenos produtores familiares – o que ocorreu por meio do PRONAF. A política agrícola, atualmente, segue estruturada nas mesmas bases desse período.

O trabalho também analisou a agricultura familiar como uma alternativa importante da agricultura. Percebeu-se, pelo histórico da agricultura no Brasil, que seu incentivo foi tardio, apesar das iniciativas de extensão rural no país pré-década de 1960. Mesmo com a instituição de entidades como a EMBRAPA e a EMBRATER na década de 1970, em razão do modelo de política agrícola adotado os agricultores familiares ficaram abandonados à própria sorte.

Após a crise dos anos 1980 e início dos anos 1990 e a reestruturação da política agrícola em 1995, os protestos dos movimentos sociais no período levaram o governo Fernando Henrique Cardoso a institucionalizar o PRONAF como forma de manter a ordem social no meio rural. Essa opção ajudou a combater os problemas sociais urbanos decorrentes do desemprego rural. De qualquer forma, o governo não deixou de apoiar o agronegócio.

Outras medidas posteriores vieram para fortalecer a agricultura familiar, como um seguro rural e um programa de garantia de preços específico para essa forma de produção.

Os dados disponíveis sobre ela mostram que a produção familiar em 2006 respondia por percentuais significativos de feijão, mandioca e milho e com participação em outros gêneros alimentícios. O montante da mão de obra da agricultura que estava empregada em estabelecimentos de agricultura familiar no período era majoritário.

Além dessas questões sociais e econômicas, os aspectos ambientais desse tipo de produção também se destacam, já que eles são os guardiões das sementes, dos solos, das águas e rejuvenescedores da diversidade cultural e biológica. Caso seja sustentável e competitiva, pode gerar muitos empregos. Sua produtividade, inclusive, é adequada - ou até superior a da agricultura tradicional.

No contexto ambiental, constatou-se que a Revolução Verde impôs a utilização de agrotóxicos no pacote tecnológico da agricultura. Utilizados como armas de guerra, foram adaptados posteriormente para uso na produção agrícola e tiveram incentivos estatais para sua aquisição. A estruturação da produção agrícola majoritária em monocultura aumentou o lobby pela necessidade do uso dos agroquímicos – a ponto de o Brasil ser o campeão mundial do seu consumo. Nem mesmo o aumento da área plantada justifica tamanho aumento no consumo, mas sim o interesse político aliado com os interesses das grandes empresas do setor.

As implicações para a saúde – acumulação de agrotóxicos na cadeia alimentar, contaminação dos elementos abióticos dos ecossistemas (solo, ar, água etc.), câncer em animais tratados em laboratório, dentre outras – comprovam que o uso excessivo de tal insumo vai contra o direito à vida e, assim, contra a própria segurança alimentar.

Apontou-se a agricultura alternativa como uma opção à agricultura hegemônica para uma produção mais saudável. Existentes desde o início do século XX, as formas de produção desse tipo são muitas – agriculturas orgânica/biológica; biodinâmica; ecológica; natural; regenerativa; a permacultura e a agroecologia. Embora já tenham sido acusadas de representar uma volta ao passado quanto aos níveis de produtividade, há estudos que comprovam que isso não corresponde à realidade.

A produção agrícola realizada em sistemas orgânicos possui todo um arcabouço normativo que a tutela desde a década de 1970 e o Brasil está sujeito a elas, embora tenha legislação própria sobre o assunto – a Lei Federal nº 10.831/2003. Essa produção é certificada segundo regras que garantam que o produto foi produzido segundo padrões

ecológicos adequados e, assim, ser mais saudável. O problema brasileiro é que faltam insumos para o feitiço de orgânicos com valor agregado, o que limita a venda apenas aos produtos orgânicos primários. A certificação brasileira também pode ser feita por meio de formas de controle sociais (venda direta e sistema participativo de garantia), além da auditoria de certificação, e a União Europeia não aceita os dois primeiros, o que encarece o produto.

O PL da Restrição, em andamento no Congresso Nacional, tenta limitar a venda direta de orgânicos aos agricultores familiares constantes de cadastro governamental. Tal medida poderia restringir a aquisição dos mesmos e, assim, prestar um desserviço à segurança alimentar.

Analisou-se, ainda, a sustentabilidade para a segurança alimentar sob uma ótica jurídico-política. De acordo com a proposta de Sachs, dividiu-se a sustentabilidade em sete dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política (SACHS, 2009). Ainda assim, o enquadramento dos temas envolvidos em cada uma das dimensões foi decidido de forma livre.

Quanto à sustentabilidade social, percebeu-se que a forma de estruturação da agricultura majoritária não lhe é favorável. Em busca da maximização de lucros, o quadro de funcionários será reduzido sempre que possível, seja pela perda de produtividade, seja pela substituição por alguma tecnologia. Essa situação pode levar à necessidade de migração do campo, ou à assunção de um novo emprego com salário mais baixo e/ou em condições indignas, desrespeitando direitos trabalhistas. A própria tentativa (frustrada) de mudança de regras da divulgação da lista de trabalho rural escravo pelo governo Michel Temer, em 2016, é indicativa do equilíbrio dinâmico dessa dimensão de sustentabilidade.

A sustentabilidade cultural, por sua vez, tem que considerar as características inerentes a cada grupo humano, já que a alimentação é um ato sociocultural. A concentração fundiária viola essa dimensão de sustentabilidade, já que resulta na separação das comunidades rurais de suas terras tradicionais.

Por sua vez, a sustentabilidade ecológica está ligada ao aspecto produtivo das sementes. As empresas agrícolas produzem novos tipos de sementes - as variedades de alto rendimento, as variedades híbridas e as variedades geneticamente modificadas – todas ligadas ao pacote tecnológico da Revolução Verde. As primeiras precisam de “ativação

química” para produzir; as segundas reduzem seu rendimento com o passar das gerações, o que desgasta os recursos naturais de forma intencional; as terceiras podem causar prejuízo à própria planta, a quem dela se alimente e à biodiversidade em razão de modificações genéticas.

Quanto à sustentabilidade ambiental, verificou-se que a variedade dos cultivos – logo, a agrobiodiversidade – é essencial para que os sistemas agrícolas sejam sustentáveis. Assim, a monocultura caminha contra essa dimensão da sustentabilidade. Em caso de utilização de plantas transgênicas, ainda, há possibilidade de diversos danos ambientais e à saúde. A utilização de agrotóxicos também vai contra essa dimensão da sustentabilidade.

Ainda, quanto à sustentabilidade territorial, constatou-se que o incentivo a formas de produção local pode ser mais útil para a segurança alimentar do que as formas globalizadas de nossos dias. Pregou-se que a globalização aumentaria a produção de alimentos, uma vez que as grandes empresas seriam melhores do que os pequenos agricultores para a produção agrícola, resultando em comida mais barata e mais acessível – o que não se confirmou. Assim, estabelecer políticas públicas de produção local é uma medida mais conforme à segurança alimentar.

Já a sustentabilidade econômica liga-se aos aspectos da produção de sementes modificadas, que precisam ser replantadas periodicamente, gerando maiores gastos aos agricultores – e maiores lucros às empresas. Essas medidas rompem laços culturais do agricultor com as sementes (a tradição de guardar sementes crioulas) e achata os seus ganhos com a atividade (que é de risco, lembra-se). Existe, ainda, a questão da taxa de tecnologia a ser paga às empresas criadoras das sementes, bem como a questão do discurso quanto à equivalência substancial de tais plantas (quando se coloca em dúvida sua segurança para consumo) e quanto à inovação (quando se alega que elas são idênticas às plantas naturais).

Existem dados controversos quanto aos custos de produção – há estudos que apontam ganhos de produtividade e outros, perda dela. O investimento para a produção de um organismo geneticamente modificado, ainda, é alto, e precisa ser pago de alguma forma. Ainda, dentro de uma ótica agrônômica, é praticamente impossível que somente a modificação genética traga uma elevação marcante de produtividade. São necessárias, adicionalmente, outras medidas integradas (LONDRES, 2002). Danos à biodiversidade

podem, ainda, causar eventuais penalidades administrativas, civis e criminais aos produtores – o que eleva os custos de produção.

Por fim, quanto à sustentabilidade política, mencionou-se a forma equivocada de construção da Lei de Biossegurança brasileira. Tratou-se também da edição da Medida Provisória 793 pelo governo de Michel Temer, que reduziu a alíquota de arrecadação paga pelos produtores rurais ao FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural) – utilizado para ajudar no pagamento de aposentadorias aos trabalhadores rurais.

A elaboração de adequadas políticas públicas (agrícola, econômica, fundiária e ambiental) também é essencial para a dimensão política da sustentabilidade. Quanto à política agrícola, os recursos precisam ser bem direcionados e acompanhados para se obter bons resultados. Quanto à política econômica, deve-se considerar o comércio internacional e a política comercial brasileira para alicerçar corretamente a economia nacional – já que as consequências influenciam o capital referente à renda dos indivíduos, o Produto Interno Bruto e o preço dos alimentos. Já quanto à política fundiária, é necessário que o Estado brasileiro atue eficazmente e democratize o acesso à terra. Por fim, quanto às políticas ambientais e a construção da cidadania ambiental, a união dos grupos com capacidade de intervenção e de participação nas decisões políticas – deve ser incentivado. A arena política precisa fazer bem o seu papel fiscalizatório em prol da efetividade das políticas ambientais, e manter o seu papel democrático para que a cidadania verde se torne uma realidade e contribua com a segurança alimentar brasileira.

Portanto, consideradas todas essas questões, não é possível falar em segurança alimentar envolvendo cultivos transgênicos. Dificilmente será possível a obtenção de um cenário em que as sete dimensões da sustentabilidade sejam atendidas por meio da utilização desses cultivos na agricultura.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, J.P. **Uso de agrotóxicos no Brasil:** controle social e interesses corporativos. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.

ALTIERI, M.A. **Biotecnologia agrícola:** mitos, riscos ambientais e alternativas. Porto Alegre: ASCAR-EMATER/RS, 2002.

ARAGÃO, A.; LEITE, J. R. M.; FERREIRA, J. S.; FERREIRA, M. L. P. C. (orgs). **Agrotóxicos:** a nossa saúde e o meio ambiente em questão. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

ARAÚJO, L.S. Transgênicos já chegam a 93% da área plantada com soja, milho e algodão. **Brasil de Fato**, online. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/01/transgenicos-ja-chegam-a-93-da-area-plantada-com-soja-milho-e-algodao/>>. Acesso em 16 jul. 2018.

ARRUDA, B.K.G., ARRUDA, I.K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, v.7, n.3, p 319-326, 2007.

ASSIS, R.L. Agroecologia: visão histórica e perspectivas no Brasil. In: AQUINO, A.M.; _____. **Agroecologia:** princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005, p. 173-184.

_____; ROMEIRO, A.R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e meio ambiente.** Curitiba, v. 6, p. 67-80, 2002.

BARBOSA, L.C.A. **Os pesticidas, o homem e o meio ambiente.** Viçosa: UFV, 2004.

BARBOSA, D.; CARVALHO, E. Rio+20 aprova texto sem definir objetivos de sustentabilidade. **G1 Natureza**, online. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/rio20/noticia/2012/06/rio20-termina-sem-definir-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.html>>. Acesso em 26 jul. 2018.

BARROS, W.P. **Curso de direito agrário.** 9. ed. rev. atual. São Paulo: Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, v.1.

BARROS, M.S.C.; TARTAGLIA, J.C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 117-129, 2003. Disponível em: <<http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/viewArticle/847>> Acesso em 03 jul. 2018.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

88392001000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 mar. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>.

BEURLIN, A. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

BEVILAQUA, K.A. **Pensando além da produção**: uma análise da agricultura familiar como ferramenta de consolidação da sustentabilidade pluridimensional de da segurança alimentar. 2016. 132f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

BISPO, V. F. **Direito fundamental à alimentação adequada**: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2014.

BIZZO, M. L. B. Ação política e pensamento social em Josué de Castro. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum.**, Belém, v. 4, n. 3, p. 401-420, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222009000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 mar. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-81222009000300004>.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5ª ed. Reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: o que é, o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BOMBARDI, L.M. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH-USP, 2017.

BOSELNANN, K. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos. 2018. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/programa-de-analise-de-registro-de-agrotoxicos-para>>. Acesso em 05 ago. 2018.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em jul. 2018.

_____. Decreto n. 6.323, de 27 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6323.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: jun. 2018.

_____. Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 ago. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm>. Acesso em: jun. 2018.

_____. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Lei n. 4.824, de 05 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 nov. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm>. Acesso em: jul. 2018.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: jun. 2018.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa n. 19, de 28 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/legislacao/portugues/instrucao-normativa-no-19-de-28-de-maio-de-2009-mecanismos-de-controle-e-formas-de-organizacao.pdf/view>>. Acesso em 20 jul. 2018.

BRISSOS, S. Segurança alimentar e nutricional global: evolução conceptual, desafios atuais e indicadores de medida [Working Paper CEsa CSG nº 149/2016]. **Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina**. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP149.pdf> Acesso em 03 fev. 2018.

BUAININ, A.M.; SANTANA, C.A.M; SILVA, F.P.; GARCIA, J.R.; LOYOLA, P. O tripé da política agrícola brasileira: crédito rural, seguro e Pronaf. In: BUAININ, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M.; NAVARRO, Z. [Eds.]. **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014, p. 827-864.

BUCCI, M.P.D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em 08 ago. 2018.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. [Org.]. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CARRER, H. Transgênicos: aspectos ambientais e econômicos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRANSGÊNICOS NO BRASIL. 2003. São Paulo. **Transgênicos no Brasil**. São Paulo: Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária da Universidade de São Paulo, 2005.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. Tradução de Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO, E.F. **Manual didático de direito agrário**. Curitiba: Juruá, 2010.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CASTRO, M.P. **A política agrícola no estado contemporâneo: obrigações jurídicas atinentes ao desenvolvimento rural sustentável**. 2008. 320 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2008.

CAZARRÉ, M. União Europeia aprova novas regras para os orgânicos. **Agência Brasil**, online. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-06/uniao-europeia-aprova-novas-regras-para-os-organicos>>. Acesso em 27 jul. 2018.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: CONSEA, 2004. Disponível em: <<http://www.sisbin.ufop.br/novoportal/wp-content/uploads/2015/03/CONSEA-principios-e-diretrizes-de-uma-politica.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2018.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: CONSEA, 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/relatorio-final-3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-3deg-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/@@download/file/Relat%C3%B3rio%20Final%20-%20III%20Confer%C3%Aancia%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2018.

CONWAY, G. **Produção de alimentos no século XXI: biotecnologia e meio ambiente**. São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

DAMO, A. Algumas considerações sobre agroecologia e produção orgânica de alimentos. **Ambiente & Educação**. Rio Grande, v. 17, p. 139-154, 2012.

DIAS, R. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

EHLERS, E. **Agricultura alternativa: uma perspectiva histórica**. Revista Brasileira de Agropecuária, ano 01, n.01, p.24-37, 2000.

_____. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2. ed.: Guaíba Agropecuária, 1999.

ESTORNINHO, M. J. **Segurança alimentar e protecção do consumidor de organismos geneticamente modificados**. Coimbra: Almedina, 2008.

EVANGELISTA, A.M.C. **Arroz e feijão, discos e livros: história e memórias do Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS (1940-1967)**. 2012. 262f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

FAO. **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição**. Roma, 1974. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm>. Acesso em: 08 mar. 2018.

FAO - CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Carta do Campesino**. Roma, 1979. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/DOCS/B0428P/B0428P.PDF>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

FAO - CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN. **Progresos realizados desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**, 1996. Disponível em: <www.fao.org/wfs/index_es.htm>. Acesso em 09 abr. 2018.

FAO. **FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981**. Roma, 1981. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E04.htm>>. Acesso em 02 jul. 2018.

_____. **The state of food and agriculture 2003-2004: Agricultural biotechnology – meeting the needs of the poor?** Rome, 2004.

_____. **The state of food and agriculture 2014: innovation for family farming**. Rome, 2014.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.
- FEIDEN, A. Agroecologia: introdução e conceitos. In: AQUINO, A.M.; ASSIS, R.L. (Ed). **Agroecologia: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005, p. 49-70.
- FERRARI, A. **Agrotóxicos: a praga da dominação. O custo ambiental e social de uma agricultura dependente**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
- FERREIRA, H.S. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro: uma análise fundamentada na teoria da sociedade de risco**. 2008. 369f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.
- FERREIRA, M.L.P.C. **De defensivos agrícolas a agrotóxicos: desafios para a regulamentação dos agroquímicos no Brasil**. Florianópolis: Editora da UFSC/Fundação Boiteux, 2011.
- FONSECA, M.F.A.C. **Agricultura orgânica: regulamentos técnicos para acesso aos mercados dos produtos orgânicos no Brasil**. Niterói: PESAGRO-RIO, 2009.
- FREITAS, J. C. **A política agrícola do regime militar de 1964: aspectos jurídicos, financeiros e socioeconômicos**. 2008. 107f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2018.
- FREYRE, G. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.
- GLIESSMAN, S.R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 3. ed. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- GOHN, M.G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.47, p. 333-361, ago. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 03 jul. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>.
- GONÇALVES, A. I. Q. **O regramento jurídico das sesmarias: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial do Brasil**. São Paulo: Leud, 2014.
- GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GOYOS JUNIOR, D. N. **Direito agrário brasileiro e o agronegócio internacional**. São Paulo: Observador Legal, 2007.

GRASSI NETO, R. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAZIANO, J. Tecnologia e agricultura familiar. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 maio 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.

GUILHOTO, J.J.M.; AZZONI, C.R.; SILVEIRA, F.G.; ICHIHARA, S.M.; DINIZ, B.P.C.; MOREIRA, G.R.C. **PIB da Agricultura familiar** – Brasil-Estados. Brasília: MDA, 2007.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? **Segurança alimentar e nutricional**. Campinas. v. 21, n. 1, p. 417-421, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo agropecuário 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 03 ago. 2018.

JESUS, E.L. Diferentes abordagens de agricultura não-convencional. História e Filosofia. In: AQUINO, A.M.; ASSIS, R.L. (Ed). **Agroecologia**: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005, p. 21-48.

KORNIJESUK, N.B.S. **Segurança alimentar e nutricional**: uma questão de direito. 2008. 113f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

LEÃO, M. (Org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEITE, J.R.M.; AYALA, P.A. Cidadania ambiental e Estado de Direito Ambiental na sociedade de risco. In: ALMEIDA FILHO, A.; CRUZ, D.R.[Coord.]. **Estado de Direito e direitos fundamentais**: homenagem ao jurista Mário Moacyr Porto. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 393-419.

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

_____. Transgênicos no Brasil: as verdadeiras conseqüências. 2002. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/fea/ortega/agenda21/candeia.htm>>. Acesso em 04 ago. 2018.

LUTZENBERGER, J.A. O absurdo da agricultura. Estudos avançados. São Paulo: v. 15, n. 43, p. 61-74, 2001.

MACEDO, D.C.; TEIXEIRA, E.M.B.; JERÔNIMO, M.; BARBOSA, O.A.; OLIVEIRA, M.R.M. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Simbio-Logias**, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 31-46, maio 2009. Disponível em: <http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf> Acesso em 03 jul. 2018.

MAGALHÃES, R. **Fome**: uma (re)leitura de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

MALUF, R. S. J. O novo contexto internacional da segurança alimentar. In: BÉLIK, W.; MALUF, R.S. (Orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas: Unicamp/Redcapa, 2000, p. 37-63.

MALUF, R.S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

_____; MENEZES, F. **Caderno segurança alimentar**. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000a.

_____; REIS, M. C. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Orgs.). **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

_____; MENEZES, F.; VALENTE, F.L.S. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, Campinas, v. 4, 1996, p. 66-88, 1996. Disponível em: <[https://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf)>. Acesso em 03 jul. 2018.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

_____. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, L.A.; MIRANDA, A.G.; SOARES, M.L.Q [Orgs.]. **O direito agrário na Constituição**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MARQUES, B.F. **Direito agrário brasileiro**. 15. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINELLI O. J.; WAQUIL, P. D. Tendências recentes da indústria de defensivos agrícolas no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 19, n. 36, p.123-142, 2002.

MARTINS, H. D. R. **Alimentos na Constituição Federal**: sua inserção como direito fundamental social. Birigui: Boreal Editora, 2015.

MEDAETS, J.P.; FONSECA, M.F.A.C. **Produção orgânica**: regulamentação nacional e internacional. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2005. Disponível em: <<http://aao.org.br/aao/pdfs/publicacoes/producao-organica-regulamentacao-nacional-internacional-nead.pdf>>. Acesso em 22 jul. 2018.

MENEGATTI, A. L. A.; BARROS, A. L. M. Análise comparativa dos custos de produção entre soja transgênica e convencional: um estudo de caso para o Estado do Mato Grosso do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.45, n.1, p.163-183, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000100008>. Acesso em 04 ago. 2018.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a Constituição de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2013.

MONTEIRO, D.; LONDRES, F. Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico do Brasil. In: SAMBUICHI, R.H.R.; MOURA, I.F.; MATTOS, L.M.; ÁVILA, M.L.; SPÍNOLA, P.A.C.; SILVA, A.P.M. (Orgs.). **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174_politica-nacional_WEB.PDF>. Acesso em 21 jul. 2018.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. 1999. 255f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

NAIDIN, L.C. **Crescimento e competição na indústria de defensivos agrícolas no Brasil**. 269f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

NASCIMENTO, A. L.; ANDRADE, S. L. L. S. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 62, n. 4, p. 34-38, Out. 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em 23 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. AGÊNCIA INTERNACIONAL DE PESQUISA EM CÂNCER. **IARC Monographs Volume 112**: evaluation of five

organophosphate insecticides and herbicides. 2015. Disponível em: <IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides>. Acesso em 16 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Manual de vigilância da saúde de populações expostas a agrotóxicos**. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância Sanitária. Brasília: Organização Pan-americana da Saúde/OMS, 1996.

ORTEGA, A.C. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In: ORTEGA, A.C.; PIRES, M.J.S. [Orgs.] **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016, p. 31-54.

PADULA, J.; CARDOSO, I.M.; FERRARI, E.A.; DAL SOGLIO, F.K. Os caminhos da agroecologia no Brasil. In: GOMES, J.C.A.; ASSIS, W.S. [Eds.]. **Agroecologia: princípios e reflexões conceituais**. Brasília: Embrapa, 2013. p. 37-72. 245 p.

PELAEZ, V. Monitoramento do mercado de agrotóxicos. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/c4bdf280474591ae99b1dd3fbc4c6735/es tudo_monitoramento.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em 31 jul. 2011.

_____; SILVA, L.R.; GUIMARÃES, T.A.; DAL RI, F.; TEODOROVICZ, T. A (des) coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**. Volume 14. Campinas-SP, nº esp, p. 153-178, julho 2015.

PERES, F.; MOREIRA, J.C.; DUBOIS, G.S. Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. In: PERES, F.; MOREIRA, J.C. (Orgs.). **É veneno ou é remédio? Agrotóxicos, saúde e ambiente** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003, p. 21-41.

PESSÔA, A. **Crise fiscal dos anos 80**. 2004. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/economia/agric/cris efis/index.htm>> Acesso em 13 jul. 2018.

PIANA, A. **Agricultura orgânica: a subjacente construção de relações sociais e saberes**. 1999. 45f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 1999.

PIOVESAN, F. Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à alimentação adequada: mecanismos nacionais e internacionais. In: PIOVEZAN, F.; CONTI, I. L. (Org.) **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 17-48.

PONS, M. A. **História da agricultura**. 2. ed. ampl. Caxias do Sul: Editora Maneco, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C.W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RECH, E. Os impactos das plantas transgênicas no sistema de produção de alimentos. **Biotecnologia Ciência & Desenvolvimento**. Ano 02, n. 13, março/abril 2000, p. 04-09. Entrevista concedida a Lucas Tadeu Ferreira e Maria Fernanda Diniz Avidos. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/8595758-Os-impactos-das-plantas-transgenicas-no-sistema-de-producao-de-alimentos.html>>. Acesso em 05 ago. 2018.

REDIN, E.; FIALHO, M.A.V. **Política agrícola brasileira: uma análise histórica da inserção da agricultura familiar**. 2010. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/922.pdf>>. Acesso em 11 mai. 2018.

REIS JUNIOR, F. B.; MENDES, I. C.; HUNGRIA, M. **Plantas transgênicas e a microbiota do solo**. Planaltina/DF: Embrapa Cerrados, 2005.

RICUPERO, R.M. A formação da elite colonial através da conquista territorial (1530-1630). In: XVII ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA – O lugar da história (**Anais...**). Campinas: 2004. Disponível em: <<http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XVII/ST%20XX/Rodrigo%20Monteferrante%20Ricupero.pdf>> Acesso em jul. 2018.

RIECHMANN, J. **Cultivos e alimentos transgênicos: um guia crítico**. Petrópolis: Vozes, 2002.

RIGON, S.A.; BÓGUS, C.M. A segurança alimentar e nutricional no Brasil: das concepções norteadoras ao início dos processos de consolidação. In: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. (Orgs). **Soberania alimentar (SOBAL) e segurança alimentar nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora UFPR, 2016, p. 31-54.

RIZZARDO, A. **Curso de direito agrário**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SACHS, I. Brasil rural da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados da USP**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 75-82, set./dez. 2001.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. Exclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados da USP**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 27-49, maio/ago. 2004.

SANTANA, C.P.X. **A eficácia do direito humano à alimentação e segurança alimentar**. 2011. 105f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

SANTANA, C.A.M; BUAININ, A.M.; SILVA, F.P.; GARCIA, J.R.; LOYOLA, P. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAININ, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M.; NAVARRO, Z. [Eds.]. **O mundo rural no Brasil do século**

21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014, p. 795-825.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SHIVA, V. **Who really feeds the world?** The failures of agribusiness and the promise of agroecology. Berkeley, CA: North Atlantic Books, 2016.

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. v.9, n.23, 1995, p. 87-107.

SILVA, C.B. **Agenda social e política externa: fome e segurança alimentar no governo Lula da Silva (2003-2010)**. 2015. Monografia (Especialização em Direito) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SILVA, E.A.B. **Inserção dos agricultores de base familiar no mercado da agricultura orgânica: o caso da Associação dos Amigos do Meio Ambiente - AMA**. 2005. 126f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Brasília: Ipea, 2014 (Texto para discussão nº 1953). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em 02 jul. 2018.

SILVA-SÁNCHEZ, S.S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2010.

SIQUEIRA, D. P. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. Birigui: Boreal Editora, 2013.

SMANIO, G.P. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, G.P.; BERTOLIN, P.T.M. (Orgs). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-15.

SMITH, J.M. **Roleta genética: riscos documentados dos alimentos transgênicos sobre a saúde**. Tradução de Leonardo Telles Meimes. Revisão técnica de Maria José Guazzelli e Flávio Borghetti. São Paulo: João de Barro Editora, 2009.

SOUZA, C.B.; CAUME, D.J. **Crédito rural e agricultura familiar no Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/882.pdf>>. Acesso em 11 mai. 2018.

SPADOTTO, C.A.; GOMES, M.A.F. **Agrotóxicos no Brasil**. EMBRAPA, AGEITEC. 2007. Disponível em:

<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/agricultura_e_meio_ambiente/arvore/CONTAG01_40_210200792814.html>. Acesso em 18 jul. 2018.

STRUCK, J.P. Por que o mercado de orgânicos ainda não deslançou no Brasil? **Deutsche Welle**, online. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/por-que-o-mercado-de-org%C3%A2nicos-ainda-n%C3%A3o-deslançou-no-brasil/a-18843910>>. Acesso em 06 ago. 2018.

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

TAKAGI, M. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006. 208f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TERRA, F.H.B. **A indústria de agrotóxicos no Brasil**. 2008. 156f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

_____; PELAEZ, V.M.A. **A evolução da indústria de agrotóxicos no Brasil de 2001 a 2007, a expansão da indústria e as modificações na lei de agrotóxicos**. 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/755>>. Acesso em 11 mai. 2018.

_____; _____. **A história da indústria de agrotóxicos no Brasil: das primeiras fábricas na década de 1940 aos anos 2000**. 2009. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/43>>. Acesso em 13 jun. 2018.

TURATTI, L. Cidadania ambiental: participação política além fronteiras. In: GORCZEWSKI, C.[Org.]. **Direitos humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010, p. 49-73.

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: VALENTE, Flávio Luiz Schieck (Org.). **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 37-70.

_____. Frustrações e desafios cinco anos depois. In: ROQUE, A.; CARVALHO, F.; CORREA, S. **O impacto social da globalização no mundo**. Rio de Janeiro: IBASE, 2002a, p. 23-27.

_____. O direito à alimentação. In: LIMA JUNIOR, J.B.; ZETTERSTRÖM, L. **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Edições Loyola, 2002b, p. 51-107.

_____. **A política de insegurança alimentar e nutricional do Brasil de 1995 a 2002**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125>. Acesso em 03 jul. 2018.

VENÂNCIO, M.D. **O Estado de Direito ecológico e a Agroecologia:** a legislação agroecológica na instrumentalização e ecologização do Direito. 2017. 212f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

VIEIRA, A.L.V. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. 2012. 301f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012.

WOLFF, A. C. **Direito à soberania alimentar e ao patrimônio cultural:** perspectivas para uma alimentação identitária. 2015. 134f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

WORLD BANK. **Poverty and hunger:** issues and options for food security in developing countries. Washington, DC, 1986. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: abr. 2018.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future.** 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em 23 jul. 2018.