



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

MARANA SOTERO DE SOUSA

**A REGULAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR BRASILEIRO PELA
AGRICULTURA FAMILIAR: A DESBUROCRATIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE
ALIMENTOS, A GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS AGRÍCOLAS E A
IMPLEMENTAÇÃO DE ÓRGÃO COM PODER NORMATIVO PARA A
EFETIVAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

JOÃO PESSOA – PB

2022



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATA Nº 14 / 2022 - PPGCJ (11.01.46.04)

Nº do Protocolo: 23074.028419/2022-21

João Pessoa-PB, 31 de Março de 2022

Ata da Banca Examinadora do doutorando **MARANA SOTÉRO DE SOUSA** candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

Às 10h30min do dia 30 de março de 2022, através de sessão de defesa remota (<http://meet.google.com/ypr-frdr-sgh>), conforme recomendado pela Portaria nº 323/GR/Reitoria/UFPB e Portaria nº 54/PRPG/UFPB, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: **Talden Queiroz Farias** (Presidente da banca - PPGCJ/UFPB), **Jailton Macena de Araújo** (Avaliador Interno - PPGCJ), **Maria Creusa de Araújo Borges** (Avaliadora Interna - PPGCJ), **Lucas Abreu Barroso** (Avaliador Externo - UFES) e **Maria de Fatima Ferreira Rodrigues** (Avaliadora Externa), para avaliar a tese de doutorado da aluna **Marana Sotéro de Sousa**, intitulada: "**A REGULAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR BRASILEIRO PELA AGRICULTURA FAMILIAR: A DESBUROCRATIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE ALIMENTOS, A GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS AGRÍCOLAS E A IMPLEMENTAÇÃO DE ÓRGÃO COM PODER NORMATIVO PARA A EFETIVAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**", candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento. Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o professor **Talden Queiroz Farias** (Presidente da banca - PPGCJ/UFPB), em substituição ao orientador Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia em afastamento, apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra à doutoranda, que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. A doutoranda foi a seguir arguida pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se a doutoranda legalmente habilitada a receber o grau de Doutor em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Doutor a que a mesma faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Wlly Annie Feitosa Barbosa, Assistente em Administração do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente com o presidente da comissão examinadora, para certificar a realização desta defesa, assim como também a participação dos membros acima descritos na comissão examinadora. João Pessoa-PB, 30 de março de 2022.

(Assinado digitalmente em 31/03/2022 11:20)

TALDEN QUEIROZ FARIAS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1771287

(Assinado digitalmente em 31/03/2022 13:38)

WLLY ANNIE FEITOSA BARBOSA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
Matrícula: 2385717

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **14**, ano: **2022**, documento(espécie): **ATA**, data de emissão: **31/03/2022** e o código de verificação: **838747e4c5**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725r Sousa, Marana Sotéro de.

A regulação do sistema agroalimentar brasileiro pela agricultura familiar: a desburocratização do comércio de alimentos, a gestão democrática dos recursos agrícolas e a implementação de órgão com poder normativo para a efetivação da alimentação adequada / Marana Sotéro de Sousa. - João Pessoa, 2022.

202 f.

Orientação: Fernando Joaquim Ferreira Maia.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Agricultura familiar. 2. Segurança alimentar. 3. Alimentação. 4. Sistema agroalimentar - Regulação. 5. Comércio de alimentos. 6. Gestão democrática - Recursos agrícolas. I. Maia, Fernando Joaquim Ferreira. II. Título.

UFPB/BC

CDU 338.43(043)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente e acima de tudo, a Deus, por ter me permitido chegar até aqui, por ter me dado forças, por ter concedido a paz, a calma e a leveza durante esta caminhada no doutorado. Tudo em mim se resume apenas em gratidão!

Aos meus pais, Janusa Cristina Gomes Sotero e Aderaldo Serafim de Sousa, agradeço o apoio, incentivo e força que sempre e incondicionalmente me deram para que eu continuasse a seguir na área acadêmica. Não mediram esforços para que eu fizesse a graduação, o mestrado e o doutorado. Aliás, obrigada por nunca terem soltado a minha mão e por serem instrumentos de fé e amor em minha vida. Amo vocês!

Ao meu orientador, Professor Doutor Fernando Joaquim Ferreira Maia, agradeço imensamente todas as lições, correções, ensinamentos e aprendizados que pode me transmitir ao longo do doutorado. Sou muito grata por ter dispensado seu tempo e conhecimento para estar comigo nessa caminhada. Muito obrigada, professor, por sua acessibilidade, disponibilidade e por ser sempre tão humilde em seus ensinamentos. Sou eternamente grata!

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB), assim como todos os seus servidores, por ter me acolhido e tão bem me recebido desde o mestrado até o doutorado. Foi por meio desta casa (sim, pois a UFPB para mim é para além de uma Instituição de Ensino, um lar, por muitos anos) que obtive as maiores realizações acadêmicas da minha vida. Sou muito grata e feliz por ter recebido os ensinamentos de todos que fazem parte do PPGCJ/UFPB. Agradeço também, em especial, aos grandes professores do programa, representando todos eles nas pessoas do Professor Doutor Fernando Joaquim Ferreira Maia e da Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, minha orientadora ao tempo do mestrado. São verdadeiros gigantes, que dedicam seu tempo e estudo para viver junto o sonho de seus orientandos. Palavras são insuficientes para agradecer aos grandes mestres que me formaram durante esta caminhada. Que Deus os abençoe! Muito obrigada!

À Kadma, minha madrastra, a quem eu carinhosamente chamo de “boadrasta”, agradeço a paciência e por sempre ter as palavras acalentadoras nos momentos em que precisei. Muito obrigada por estar em nossas vidas e por me tratar como sua filha.

Agradeço aos meus irmãos, Artur, Vinícius e Antônio Neto, por serem anjos em minha vida, por me protegerem, por me deixar protegê-los, por compreenderem minhas inúmeras ausências neste período em que precisei me dedicar ao doutorado e por sempre me apoiarem em todas as decisões que tomei. Amo vocês!

A minha família como um todo, em especial, minhas tias, Janete, Janeide e Jerusa, por mesmo à distância, serem motivos de risadas e de alegria em minha vida. Obrigada também por compreenderem minhas ausências e por me apoiarem e também por chorarem junto comigo. Muito mais que tias, vocês são amigas! Meu muito obrigada também a minha tia do coração, Francisca Alexandre, a quem chamamos carinhosamente de “Tia Fanta”, esta que, para mim, é sinônimo de conhecimento, sabedoria e amor pelo que faz. Tia, sempre me inspirei em você por ter seguido a área acadêmica, por amar e exercer a docência. Ao longo do doutorado e do mestrado, por você também já ter passado pelos mesmos caminhos, sempre me aconselhou e me acalmou. Muito obrigada por seu amor e carinho!

Agradeço, em especial, com muito carinho e emoção, ao meu amor, Erasmo Oliveira de Lucena Júnior, por sua compreensão, calma e leveza com que soube conduzir nosso relacionamento até aqui, dando-me a tranquilidade necessária nos momentos de incerteza e de agonia. Obrigada por estar comigo, por seu amor, por entender todas as fases que passei durante o doutorado, por ser minha paz e aconchego, por me apoiar e me dar forças, por se alegrar junto comigo. Eu te amo!

Às minhas amigas de infância até hoje, Carol, Galgane, Bruna, Vanessa, Elaine, Yaslinny e Germana, agradeço por todo o apoio, por compreenderem as minhas diversas ausências desde o tempo do TCC do curso de graduação, por serem minha força em absolutamente tudo. Apesar da distância geográfica que atualmente nos separa, quando nos encontramos, parece que nunca deixamos de nos ver por um dia sequer. Obrigada pela amizade verdadeira, pelos bons conselhos e por estarem sempre comigo.

Agradeço ao Centro Universitário de Patos – UNIFIP, por ter nesta casa me formado e para ela ter voltado, enquanto docente, desde 2016. Muito obrigada por terem possibilitado um ambiente de trabalho adequado para que eu conseguisse realizar o doutorado da melhor maneira que foi possível. Também não poderia deixar de agradecer aos amigos tão queridos e verdadeiros que o meio acadêmico me permitiu ter e que tenho a sorte de tê-los até hoje comigo, Francisco Paulino Júnior, Karoline Lucena, Joama Almeida, Monara Cabral, Mariana Loureiro, Larissa Gondim e Davi Dantas.

Agradeço também aos amigos que colecionei ao tempo do doutorado, em especial, Maria Aurora Costa, Ana Carolina Gondim e Matheus Victor.

Muito obrigada a todos e todas que direta e indiretamente contribuíram para este momento.

RESUMO

A crise agroalimentar presente em todo o mundo não é um fato atual e agrava-se gradativamente no sistema global de governança econômica. O tema em questão, por envolver o direito humano à alimentação adequada, agricultura familiar e questionamentos sobre a regulação efetiva do sistema agroalimentar brasileiro busca alcançar, para além da segurança alimentar e da própria soberania alimentar, e alimentação adequada, percorrendo sistematizações teórico-doutrinárias e conceituais dos direitos humanos, direito agroambiental e pelo direito econômico. Dessa maneira, esta pesquisa apresenta a seguinte questão: é possível a realização de uma regulação do sistema agroalimentar brasileiro pela agricultura familiar, de modo a proporcionar além da desburocratização do comércio de alimentos oriundos da produção familiar, também a gestão democrática dos recursos agrícolas a partir da implementação de órgão com poder normativo para a efetivação da alimentação adequada, da segurança alimentar e da soberania alimentar? Nesse contexto, compreender o setor rural brasileiro associado à agricultura familiar como promotores da sustentabilidade do próprio meio rural brasileiro e do mercado de alimentos, faz-se relevante. Ainda, ponderar sobre a ideia de gestão democrática de recursos agrícolas para a alimentação, com vistas à segurança e soberania alimentares são fatores indissociáveis do tema em questão. Desse modo, delineou-se um objetivo geral, de forma a destacar a necessidade de rever a regulação do sistema agroalimentar, assim como uma legislação específica e atenta para a desburocratização do comércio advindo da produção agrícola alimentar. Adota-se como marco teórico e método a ideia de organicidade da Racionalidade Ambiental de Enrique Leff, a partir da qual tenta desconstruir as estratégias de poder da racionalidade de mercado, articulando as ciências por intermédio de um diálogo de saberes, ao mesmo passo em que exalta as práticas produtivas e os estilos éticos do uso da natureza. A racionalidade ambiental tenta conjugar a ordem teórica e instrumental do conhecimento com os valores das comunidades camponesas, tradicionais, indígenas e quilombolas, as quais constituem o saber ambiental, que valoriza os saberes tradicionais. Seguindo este método, o trabalho apresenta segmentos que mesclam os enfoques jurídico e sociológico, extraindo dados, majoritariamente qualitativos, a partir dos diversos estudos pertinentes à temática em questão, sendo igualmente necessária a análise de informações e quantitativos obtidos por meio de periódicos e dossiês sobre a gama de recursos agrícolas e ambientais presentes no Brasil, que direta ou indiretamente sejam voltados para a efetivação da segurança alimentar e alimentação adequada, analisando-os, concomitantemente, sob a ótica da agricultura familiar, bem como a respeito da existência de instrumentos regulatórios e de legislações no ordenamento jurídico nacional sobre alimentação que sejam orientados pelas diretrizes da agricultura familiar. A hipótese é a que vislumbra a possibilidade e viabilidade de criação de um instrumento regulatório com poderes e força normativa, de modo que permita a efetivação da alimentação adequada e da segurança e soberania alimentares, tanto por meio da desburocratização da comercialização dos produtos advindos da agricultura familiar, como também através da realização da regulação do atual sistema agroalimentar brasileiro, inserindo neste a participação e os interesses da categoria agrícola familiar, objetivando que o segmento agrícola familiar realize uma gestão democrática dos recursos agrícolas e, com isso, seja possível alcançar uma alimentação adequada orientada primordialmente pelos princípios, tradições e saberes da agricultura familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Segurança alimentar e alimentação adequada. Regulação do sistema agroalimentar. Comércio de alimentos. Gestão democrática de recursos agrícolas.

ABSTRACT

The agri-food crisis present throughout the world is not a current fact and is gradually worsening in the global system of economic governance. The subject in question, as it involves the human right to adequate food, family farming and questions about the effective regulation of the Brazilian agrifood system, seeks to achieve, in addition to food security and food sovereignty itself, and adequate food, to go through theoretical-doctrinal systematizations and concepts of human, agro-environmental and economic rights. In this way, this research presents the following question: is it possible to carry out a regulation of the Brazilian agri-food system by family farming, in order to provide, in addition to the debureaucratization of the trade in food from family production, also the democratic management of agricultural resources from the implementation of a body with normative power for the implementation of adequate food, food security and food sovereignty? In this context, understanding the Brazilian rural sector associated with family farming as promoters of the sustainability of the Brazilian rural environment and the food market is relevant. Still, pondering the idea of democratic management of agricultural resources for food with a view to food security and sovereignty are inseparable factors from the topic in question. Thus, a general objective was outlined, in order to highlight the need to review the regulation of the agri-food system, as well as specific and attentive legislation to reduce bureaucracy in trade arising from agricultural food production. Enrique Leff's idea of organicity of Environmental Rationality is adopted as a theoretical framework and method, from which it tries to deconstruct the power strategies of market rationality, articulating the sciences through a dialogue of knowledge, at the same time as extols productive practices and ethical styles in the use of nature. Environmental rationality tries to combine the theoretical and instrumental order of knowledge with the values of peasant, traditional, indigenous and quilombola communities, which constitute environmental knowledge which values traditional knowledge. Following this method, the work presents segments that mix the legal and sociological approaches extracting data mostly qualitative from the various studies relevant to the subject in question, being equally necessary the analysis of information and quantitative obtained through periodicals and dossiers on the range of agricultural and environmental resources present in Brazil, which directly or indirectly are aimed at achieving food security and adequate food, analyzing them, concomitantly, from the perspective of family farming, as well as regarding the existence of regulatory instruments and of legislation in the national legal system on food that are guided by the guidelines of family farming. The hypothesis is the one that envisions the possibility and feasibility of creating a regulatory instrument with powers and normative force, in a way that allows the realization of adequate food and food security and sovereignty, both through the reduction of bureaucracy in the commercialization of products from agriculture family, as well as through the regulation of the current Brazilian agri-food system, inserting in it the participation and interests of the family farming category, aiming for the family farming segment to carry out a democratic management of agricultural resources and, with that, it is possible to achieve a oriented primarily by the principles, traditions and knowledge of family farming.

Keywords: Family farming. Food security and adequate nutrition. Regulation of the agri-food system. Food trade. Democratic management of agricultural resources.

LISTA DE SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira de Agronegócios
ANA	Agência Nacional de Águas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BASA	Banco de Crédito da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CME	Campanha da Merenda Escolar
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNRC	Coordenação Nacional de Crédito Rural
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
EEx	Entidades Executoras
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura Familiar e Alimentação
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária

LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAB	Movimento Mulheres dos Atingidos por Barragens
MASTER	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MFA	Multifuncionalidade da Agricultura
MMTR	Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAM	Programa Alimentar Mundial
PBSM	Plano Brasil sem Miséria
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SFN	Sistema Financeiro Nacional

SIPAF	Selo da Agricultura Familiar
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Gestão Democrática dos Recursos Agrícolas em Conjunto com a Regulação do Setor Agroalimentar para promoção da Alimentação Adequada e a Essencialidade da Agricultura Familiar nesse processo	13
1.2 Problemática e problemas a enfrentar nesta Tese.....	15
1.3 Da Metodologia Aplicada.....	17
1.4 Das Teses e da organização do Trabalho.....	18
2 A FORMAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DO CAMPESINATO PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E O DESENVOLVIMENTO RURAL: ENTRE A PRESERVAÇÃO HISTÓRICA DA ESTRUTURA AGRÁRIA BRASILEIRA E A INTERFERÊNCIA DO AGRONEGÓCIO	22
2.1 A preservação histórica da estrutura agrária do setor rural brasileiro com base na injusta distribuição de terras	24
2.2 As contradições econômicas e sociais entre o agronegócio e o campesinato para a formação da agricultura familiar	32
2.3 A multifuncionalidade da produção de cunho familiar e o agricultor familiar enquanto sujeito do desenvolvimento rural brasileiro	44
3 A OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DO TRIPÉ DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, SEGURANÇA ALIMENTAR E SUSTENTABILIDADE E O ATUAL TRATAMENTO JURÍDICO DA PARA A REALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA ALIMENTAR BRASILEIRA	57
3.1 A fome e o direito humano à alimentação adequada	58
3.2 A necessária efetivação do atual tratamento jurídico da Segurança Alimentar com vistas a uma alimentação adequada no Brasil.....	67
3.3 A produção agrícola familiar para a alimentação brasileira pautada na sustentabilidade	81
4 A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO DO SISTEMA AGROLIMENTAR BRASILEIRO VIGENTE E A DESBUROCRATIZAÇÃO DO COMÉRCIO DA PRODUÇÃO FAMILIAR A PARTIR DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTO REGULATÓRIO COM FORÇA NORMATIVA PARA EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....	94

4.1 A compreensão da crise do sistema agroalimentar brasileiro a partir da atual regulação mundial dos alimentos	95
4.2 A desburocratização da comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar e a adoção de circuitos curtos alimentares como solução/modelo alternativo	109
4.3 A necessidade de nova regulação para o setor agroalimentar brasileiro orientada pela agricultura familiar a partir da criação de órgão com poder normativo da segurança alimentar como garantidor do desenvolvimento do setor agrícola e alimentar brasileiro.....	125
5 A GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS AGRÍCOLAS A PARTIR DA RACIONALIDADE AMBIENTAL PARA A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E OBTENÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	145
5.1 O controle e a Racionalidade ambiental dos recursos agrícolas pelo estado para a promoção da soberania alimentar e a produção agrícola familiar brasileira	146
5.2 A realização da justiça ambiental a partir da Economia Neguentrópica e a contribuição da agricultura familiar para a derrubada do modelo de produção agrícola alimentar baseado no “Statu Quo”	157
5.3 O fortalecimento da produção oriunda da agricultura familiar a partir da gestão democrática e participativa dos recursos agrícolas e a ressignificação da atuação dos atores responsáveis pela alimentação brasileira.....	170
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
6.1. Da necessidade de revisar e regular o sistema agroalimentar brasileiro para priorizar os saberes tradicionais da agricultura familiar.....	178
6.2. A gestão democrática dos recursos agrícolas na agricultura familiar para a segurança alimentar como promotor da alimentação adequada	181
6.3 A regulação da comercialização da produção realizada em núcleo familiar como garantidor do abastecimento do mercado brasileiro, propulsor da produção de cunho familiar e mecanismo de Justiça Ambiental	183
REFERÊNCIAS.....	187

1 INTRODUÇÃO

1.1 Gestão Democrática dos Recursos Agrícolas em Conjunto com a Regulação do Setor Agroalimentar para promoção da Alimentação Adequada e a Essencialidade da Agricultura Familiar nesse processo

Dentre outros motivos também relevantes, mas especialmente em virtude de falhas na regulação do mercado de alimentos, Estados como o Brasil se veem impotentes para enfrentar a crise da alimentação, problema que existe, inclusive, desde o Brasil Colônia. Aliás, a questão da fome e da falta de acesso aos alimentos começou a ganhar destaque também a partir das inquietações do autor Josué de Castro (1984), que abordava a preocupação com a fome e a pobreza em seu livro “Geografia da Fome”. Os problemas visualizados no sistema brasileiro de produção de alimentos requerem, cada vez mais, uma revisão da estrutura agrária presente, de modo que um novo modelo agrário seja estabelecido para contemplar, primordialmente, as pequenas e médias propriedades de produções agrícolas alimentares.

Diante do atual cenário nacional, em que se verifica a crise agroalimentar, surge a relevância de se investigar o tema proposto, uma vez que o Brasil é um dos países com grande potencial de produção de alimentos do mundo, no entanto, contraditoriamente, é persistente a situação de fome e pobreza no país. Isto porque a produção brasileira é, majoritariamente, voltada para a exportação, viável, na maioria das vezes, através do agronegócio. De seu turno, existe também a agricultura familiar, responsável por parte considerável do abastecimento interno brasileiro, tratando-se de um ramo econômico agrícola que produz tanto para a sua subsistência como para o mercado interno, abrangendo vários tipos de agricultores, como, por exemplo, os capitalizados, descapitalizados ou em processo de capitalização. Por isso, o seu caráter multifuncional, pluriativo e, principalmente, heterogêneo. A agricultura familiar tem como seu principal executor o agricultor familiar, obtendo seu marco regulatório com a edição da Lei nº 11.326/2006, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”.

Neste contexto, o combate não só à fome, mas os esforços graduais para a efetivação de uma alimentação de qualidade, tornaram-se preocupações à nível nacional e internacional. No Brasil, o assunto começou a receber atenção, tanto que em 15 de setembro de 2006 surgiu a Lei nº 11.346/2006, que disciplina a segurança alimentar e nutricional, o que elevou o direito humano à alimentação a patamares que vão além do aspecto alimentar e nutricional, impondo ao poder público o dever de assegurar a alimentação adequada. Unido a isso, a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010 inseriu a alimentação adequada

como direito social fundamental, constando no art. 6º da Constituição Federal de 1988, que trata “Dos Direitos Sociais”.

É nesse contexto que se faz pertinente ressaltar o contorno da estrutura agrária do setor rural brasileiro, a qual foi historicamente marcada pela divisão desigual de terras, onde as grandes porções eram entregues aos grandes latifundiários e as porções de terras menores eram fornecidas aos pequenos agricultores, sendo estes os que mais produzem para o mercado interno. Ocorre que, a regulação atual voltada para a agricultura brasileira acaba por privilegiar as grandes produções, oportunidade em que o agronegócio, em regra, sobressai, auferindo também mais benefícios – em detrimento da pequena produção gerida em núcleo familiar – que ainda necessita de apoio, espaço e de políticas públicas que sejam efetivamente executadas, de modo a apresentarem resultados positivos para o desenvolvimento não só desta categoria agrícola que prima por uma alimentação adequada, mas também do rural brasileiro, como um todo.

Deste modo, é de suma importância a participação ativa da agricultara familiar para que se alcance uma gestão democrática dos recursos agrícolas, fazendo com que o Estado seja compelido e forneça atenção, bem como garanta a participação da agricultura gerida em núcleo familiar, e não apenas para as grandes produções. Assegurando a participação ativa da classe agrícola familiar na elaboração, gestão, implementação, execução e fiscalização de políticas públicas específicas, por meio de um órgão regulatório com todas estas atribuições e que também seja composto por membros da sociedade civil e, principalmente, agricultores familiares, seria possível vislumbrar uma garantia para a segurança alimentar e nutricional, tão importante para a efetivação não só da agricultura familiar, mas também do próprio direito humano à alimentação adequada.

A necessidade de uma gestão democrática dos recursos agrícolas é visualizada como algo ainda mais pertinente no contexto exposto, tendo em vista a exclusão, ou, no mínimo, a pouca atenção fornecida aos agricultores familiares no processo de formulação de políticas públicas, medidas, projetos e leis, voltados para o suposto desenvolvimento do setor rural brasileiro e para a eliminação da fome no Brasil. A Lei nº 11.346/2006, Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) perderam um de seus órgãos mais importantes, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), através de edição da Medida Provisória nº 870, órgão este que tinha como principal função ouvir a sociedade sobre quais medidas tomar para realizar a produção para uma alimentação adequada em quantidade e qualidade suficientes. No entanto, mesmo o CONSEA – que consistia em um órgão consultivo da

Presidência da República – não contemplava de maneira satisfatória os anseios da agricultura familiar, pois, apesar de ser um instrumento que abrangia a participação de voluntários da sociedade civil dos diversos setores, além de representantes de vários Ministérios, que faziam parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), não observava, de forma direta, os mais interessados, quais sejam, os agricultores familiares.

É nesse contexto de ressignificação da questão alimentar no Brasil que se mostra intrínseco revisitar a atual regulação do setor agroalimentar brasileiro, na medida em que este é majoritariamente gerido pelas grandes forças produtivas do capitalismo, a exemplo do agronegócio e dos grandes grupos econômicos dos setores agrícolas e alimentares que inibem ou exterminam a viabilidade da inserção, no mercado de alimentos, da produção advinda de núcleo agrícola familiar.

Portanto, demonstra-se a necessidade de uma nova regulação do setor agroalimentar brasileiro que seja orientada pelos princípios e saberes das populações tradicionais advindas da agricultura familiar, na medida em que a produção realizada por meio deste tipo agrícola ratifica sua relevância ao ser responsável majoritária pelo abastecimento de alimentos a nível nacional, o que realça também a sua relevância para o alcance da soberania e segurança alimentares e a imperiosidade de ser incentivada e fomentada para tanto.

Por tais motivos, é inevitável compreender, para então propor, a criação de um instrumento que possua, além do poder consultivo, um poder implementador, de modo a não só sugerir ou indicar junto ao Governo Federal, a nível nacional, propostas voltadas para o desenvolvimento da atividade agrícola familiar, como a desburocratização e o incentivo à venda de seus produtos no mercado interno, e uma nova regulação do setor agroalimentar, mas que cumule também poderes executórios, normativos e fiscalizatórios de tais medidas.

1.2 Problemática e problemas a enfrentar nesta Tese

Por ser a alimentação adequada um direito fundamental e constitucionalmente assegurado, é tema que requer atenção e estudos a respeito, de modo a auxiliar em sua efetivação, pois a fome ainda é bastante presente no Brasil, o que significa dizer que ainda há uma necessidade de efetivação deste direito. E, sendo o Brasil grande produtor de alimentos, o problema se torna ainda mais grave, uma vez que o país tem condições de produzir, mas o que produz é destinado, em parte, para o exterior.

Unido a isso, deve-se mencionar a dificuldade de efetivar um abastecimento interno no país, ainda que o setor rural seja ativo e comporte as mais variadas agriculturas que realizam

plântio dos mais diversos tipos de alimentos. A grande problemática consiste no fato do Brasil possuir potencial significativo de produção agrícola alimentar e ainda persistir um cenário de crescimento exponencial da fome e inefetividade da segurança alimentar e acesso aos alimentos de qualidade, ainda que a agricultura familiar se apresente como segmento essencial para a produção de alimentos de qualidade.

Em se tratando de uma temática ainda bastante recente – uma vez que a alimentação apenas foi reconhecida como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro em 2010 –, é necessário estudos e pesquisas que explorem o problema.

Na questão aqui proposta, o assunto se torna ainda mais relevante, pois objetiva questionar a possibilidade de uma regulação do setor agroalimentar e do uso democrático dos recursos naturais voltados para a alimentação, com o fim de garantir a soberania e segurança alimentares e a alimentação adequada no Brasil, levando-se em consideração e sob a orientação dos saberes tradicionais da agricultura familiar, igualmente intencionando a efetivação deste segmento agrícola alimentar, num contexto de crise agroalimentar que o país vivencia.

Para tanto, o presente trabalho tem como um dos principais focos o seguinte questionamento: a desburocratização dos processos de compra e venda dos produtos oriundos da agricultura familiar, diante do pouco incentivo financeiro, dos elevados custos da alimentação e da carência de regulação do mercado alimentar para a comercialização destes produtos e do próprio sistema agroalimentar, pode ser um meio para se dar efetividade a agricultura familiar para garantir a soberania e segurança alimentares e alimentação adequada, diante da consolidação das forças produtivas do capitalismo no campo, materializadas no agronegócio? Ainda, busca igualmente questionar: a criação de um órgão regulatório, composto especialmente por representantes da agricultura familiar e da sociedade, com poder de implementação, isto é, um órgão com poder normativo, e sua consequente previsão na legislação, seria uma alternativa/solução para a realização de gestão democrática dos recursos agrícolas voltados para a garantia da segurança alimentar e alimentação adequada, diante da materialização crescente do agronegócio e do aprofundamento da crise agroalimentar?

As causas e as consequências geradas pela crise agroalimentar são as mais variadas, podendo-se citar a má ou desigual distribuição de renda à população como exemplo principal, o que acarreta ainda mais problemas, como o pouco poder de compra e a dificuldade de acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para uma alimentação adequada e para garantir a segurança alimentar e nutricional.

Deste modo, para assegurar uma alimentação adequada, bem como segurança alimentar é preciso também combater a fome e a miséria, de modo a possibilitar a aquisição de gêneros alimentícios básicos e essenciais à alimentação adequada. Doenças relacionadas ao pouco ou alto peso também decorrem da crise agroalimentar vivenciada, refletindo também na expectativa de vida das pessoas. Além disso, a evasão escolar igualmente pode ser verificada como uma das consequências em razão da má distribuição alimentícia, uma vez que crianças e adolescentes, em grande número, frequentam as escolas também em virtude da merenda escolar oferecida, a qual busca estimular e fomentar o processo educativo, para alfabetizar cada vez mais crianças e jovens, ainda, objetiva proporcionar, concomitantemente, uma alimentação saudável e de qualidade.

Portanto, estimular a agricultura familiar é também uma forma de combater a crise agroalimentar, garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional, inibir problemas de saúde nas pessoas, assegurar a educação, além de fomentar e proporcionar o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade do setor rural e agroalimentar brasileiro e da própria atividade agrícola familiar.

Os principais entraves e falhas no mercado de alimentos e em relação ao acesso, bem como fatores que dificultam uma alimentação adequada, podem ser verificados, por exemplo, na má gestão da comercialização dos alimentos, incentivando-se sempre o agronegócio e dando pouca ou nenhuma atenção a produção de cunho familiar; na falta de incentivo ou má utilização do fomento financeiro; na inexistência de legislação ou, quando existe, na burocracia e inefetividade presente na mesma, consistindo em alguns fatores que ocasionam a necessidade de regular para que se criem legislações, bem como órgãos de cunho fiscalizatório e que tenham também poder normativo e executório (e que não seja meramente consultivo) e políticas públicas capazes de realizar a alimentação adequada e garantir a segurança alimentar no Brasil.

1.3 Da Metodologia Aplicada

O trabalho tem por base a coleta de dados majoritariamente qualitativos, através de pesquisas nas mais diversas bibliografias pertinentes à temática em questão. Igualmente, adota-se como método e marco teórico a racionalidade ambiental de Enrique Leff (2006), a partir da qual tenta desconstruir as estratégias de poder da racionalidade de mercado, articulando as ciências por intermédio de um diálogo de saberes, concomitantemente exaltando as práticas produtivas e os estilos éticos do uso da natureza. Nesse sentido, a

racionalidade ambiental tenta conjugar a ordem teórica e instrumental do conhecimento com os valores das comunidades campesinas, tradicionais, indígenas e quilombolas, as quais constituem o saber ambiental, que valoriza os saberes tradicionais, sendo concebido como um processo complexo em construção, por envolver movimentos sociais e práticas tradicionais de manejo de recursos naturais.

Ainda, para se chegar ao objetivo proposto, faz-se necessário também a análise de dados, informações e quantitativos, disponibilizados em documentos oficiais de organismos oficiais nacional e internacionalmente, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Normas Técnicas, Relatórios de instituições internacionais (tais como a Organização as Nações Unidas – ONU, e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação – FAO), periódicos e dossiês sobre a gama de recursos naturais e agrícolas presentes no Brasil que direta ou indiretamente sejam voltados para a efetivação da segurança alimentar e alimentação adequada, sendo estes concomitantemente analisados sob a ótica da agricultura familiar, bem como sobre a existência e, caso existam, o modo de execução das legislações no ordenamento jurídico nacional sobre a alimentação, para finalmente propor uma ressignificação do modelo de regulação para a alimentação adequada no Brasil.

Neste tocante, é relevante mencionar a presença da linha de abordagem e raciocínio dialético que permeia o trabalho, uma vez que o tema proposto demandou um estudo em diversos aspectos, como o social, econômico e o jurídico. Com isso, buscou-se melhorar a compreensão do tema, visto que houve a possibilidade de observá-lo a partir de diferentes perspectivas, sendo bastante interdisciplinar e que envolve questões como o desenvolvimento sustentável e econômico, a regulação dos recursos naturais para a alimentação e do sistema agroalimentar, além da análise de políticas públicas alimentares, da segurança alimentar e nutricional e da alimentação brasileira.

1.4 Das Teses e da organização do Trabalho

Considerando, portanto, todo o contexto em que a pesquisa está inserida, é preciso compreender a organização do trabalho e as teses suscitadas a partir das seções em que ele está dividido, sendo o trabalho composto por quatro seções, além da introdução e considerações finais.

Inicialmente, na primeira seção, aborda-se o setor rural brasileiro e a estrutura agrária do Estado, associado a histórica e injusta distribuição de terras. Denota-se também a formação da agricultura familiar a partir do campesinato, assim como as contradições

econômicas e sociais existentes entre o agronegócio e o campesinato, que terminaram por contribuir para a formação da categoria agrícola familiar. Além disso, coloca o trabalhador rural brasileiro como instrumento propulsor do desenvolvimento rural, ressaltando, por isso, a necessidade de verificar a agricultura familiar como segmento agrícola de suma importância para a produção de alimentos para o mercado interno, levando-se em consideração sua multifuncionalidade e pluriatividade.

Na segunda seção do trabalho há a análise do direito humano à alimentação adequada, a segurança alimentar e a sustentabilidade, partindo da noção de fome, estado que persiste atualmente, agravado pela miséria persistentemente vivenciada nacional e internacionalmente. Para além disso, faz-se necessário compreender o atual tratamento jurídico, analisando-se o arcabouço jurídico brasileiro para segurança alimentar. Busca-se, também, verificar o modo de atuação do Estado, isto é, a intervenção, a fiscalização e a existência ou execução de legislações já existentes por parte do poder público, são objetos que necessitam de investigação, posto que essenciais para verificar a ocorrência ou não de uma correta regulação do sistema agroalimentar e, conseqüentemente, da alimentação do Brasil, e, por via de consequência, entender se são normas efetivas ou se, por não serem efetivas, é necessário um mecanismo implementador para efetivá-las verdadeiramente. Finaliza-se a seção expondo acerca da importância da sustentabilidade visualizada por meio da produção agrícola alimentar para a alimentação brasileira.

Na terceira seção, trata-se a respeito do cenário de crise agroalimentar que a alimentação brasileira vem, gradualmente, vivenciando. Como exemplo da falta de atenção governamental e de verdadeira desregulação que vem sofrendo a questão da alimentação no Brasil, - e conseqüentemente, a agricultura familiar, que sofre direta e indiretamente os reflexos da omissão do poder público quanto à alimentação -, analisa-se a recente extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. O artigo 85 da referida medida provisória tratou de revogar as atribuições e funções do CONSEA, as quais eram previstas na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, causando a extinção do órgão que era um dos principais canais de diálogo entre a sociedade e o governo para a obtenção de uma alimentação adequada e segurança alimentar.

Ainda na terceira seção, demonstra-se também a necessidade de modificar o sistema de produção de alimentos no Brasil, o qual é baseado, majoritariamente, no modelo agrícola convencional, que seria a alimentação produzida pelas indústrias de alimentos e oriundas do agronegócio, por sua vez destinada, majoritariamente, à exportação. De seu turno, os recursos alimentares não convencionais seriam os produtos alimentares tradicionais, isto é, alimentos que tem origem vegetal, produzidos em ambientes naturais pouco alterados, com baixo índice de poluição e sem agrotóxicos, estes decorrentes, em grande parte, da produção realizada em núcleo familiar.

A atual conjuntura da alimentação no Brasil impõe, assim, a implantação de instrumentos de regulação que garantam transparência, participação social e *accountability*, para, a partir de então, promover uma efetiva gestão dos recursos alimentícios, ou seja, a realização de um sistema de produção de alimentos através a efetiva participação da sociedade, agricultores (com ênfase nos agricultores da agricultura familiar), Estado e indústrias alimentares. É justamente nesse sentido que se propõe a agricultura familiar como uma categoria a reger, predominante e essencialmente, não só no que diz respeito a alimentação, segurança e soberania alimentar no Brasil, mas também, por consequência, influenciar positivamente no rural brasileiro.

Propõe-se, então, uma regulação, por meio da criação de órgão com poder regulatório, e, conseqüentemente, normativo, que assegure a gestão democrática dos recursos agrícolas alimentares e agrícolas, para além da desburocratização e flexibilização do atual modelo de compra e venda de produtos oriundos da agricultura familiar, bem como a criação de legislação que priorize a comercialização, principalmente no mercado interno brasileiro, dos produtos e recursos agrícolas oriundos deste tipo de agricultura.

Nesse sentido, indica-se, com base na racionalidade ambiental defendida por Enrique Leff – que valoriza os saberes tradicionais camponeses – unido a proposta de desburocratização da comercialização de tais produtos agrícolas, a criação e a conseqüente previsão em lei, de um órgão regulatório com poder consultivo, propositivo, normativo, fiscalizador e executório da alimentação, que seja obrigatoriamente composto por membros e representantes da agricultura familiar e da sociedade civil, que igualmente realizem a regulação da gestão democrática dos recursos alimentares.

Buscando, a partir de uma orientação da regulação do sistema agroalimentar brasileiro pela agricultura familiar, efetivar a segurança alimentar e a alimentação adequada, na medida em que não só irá propor ao executivo federal medidas para fomentar, mas funcionará também como um órgão editor de normas que devem ser cumpridas, normas estas que visam

implantar os anseios, propostas, preservação dos saberes tradicionais e ideais da agricultura familiar com vistas a promover o desenvolvimento rural, assegurar alimentação adequada, a soberania e a segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Igualmente, na quarta seção, evidencia-se de maneira mais enfática a teoria da racionalidade ambiental defendida por Enrique Leff (2006) e sua importância para servir como base para o direcionamento do sistema agroalimentar brasileiro. Igualmente, aborda a ideia da gestão democrática do uso dos recursos agrícolas para a alimentação, sob a ótica da principiologia, fundamentos e saberes da agricultura familiar, na medida em que resta relevante analisar os tipos de recursos predominantes para a obtenção de uma alimentação adequada. Tais recursos, quando analisados, pensados e geridos sob a ótica da agricultura familiar, auxiliam na realização da justiça ambiental e na promoção da gestão democrática da alimentação e da segurança alimentar, a qual visa um modelo agroalimentar de produção e distribuição de alimentos em quantidade e qualidade suficientes, pautados no respeito a cultura de cada região, ao agricultor, ao meio ambiente e a dignidade da pessoa humana, demonstrando que a alimentação não deve ser tratada simplesmente como uma mercadoria com mero valor econômico, mas sobretudo com valor nutricional. Na quarta seção também se exige e é ressaltada a necessidade de ressignificação da atuação dos atores responsáveis pela alimentação brasileira, destacando que as forças produtivas do capitalismo, representadas pelo agronegócio, não deve prevalecer no setor rural brasileiro.

Portanto, compreende-se que não há como analisar a segurança alimentar e nutricional, bem como o direito à alimentação, senão em conjunto com a agricultura familiar, grande responsável pela produção de alimentos do país e por fomentar o setor rural brasileiro. Por isso, a essencialidade de uma regulação também do sistema agroalimentar pautada nos interesses e na perspectiva desta categoria agrícola, tão importante para a produção e o mercado alimentar nacional.

2 A FORMAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DO CAMPESINATO PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E O DESENVOLVIMENTO RURAL: ENTRE A PRESERVAÇÃO HISTÓRICA DA ESTRUTURA AGRÁRIA BRASILEIRA E A INTERFERÊNCIA DO AGRONEGÓCIO

Inicialmente, é importante destacar o contexto socioeconômico, político e histórico em que a agricultura familiar está inserida, considerando a sua capacidade de alcançar a segurança alimentar, mesmo diante da injusta distribuição de terras que se faz presente na estrutura agrária brasileira e das contradições existentes entre as forças produtivas de trabalho e as forças produtivas de mercado. Essas forças são representadas, respectivamente, pela agricultura familiar e pelo agronegócio, para, então, compreender a agricultura familiar como um espaço multifuncional e como sistema agrícola capaz de desenvolver o rural brasileiro.

Deste modo, faz-se pertinente analisar, primeiramente, todo o contexto que envolve a agricultura familiar e suas raízes – a partir do campesinato –, além da interferência do agronegócio na produção agrícola alimentar brasileira, para então compreender a atual regulação de alimentos a nível nacional e a necessidade de fomentar, especialmente, a agricultura familiar, como meio para promover o setor rural e a alimentação adequada no Brasil.

Para tanto, metodologicamente, pautou-se em estudos de grandes teóricos defensores das questões ambientais e agrícolas, a exemplo de Enrique Leff (2006) e Sergio Schneider (2003), além de estudiosos sobre as questões econômicas e sociais, tais como Karl Marx (2014) David Harvey (2013), John Wilkinson (2008) e autores que tentam explicar a permanência da estrutura agrária brasileira, desde o início até os dias atuais, a exemplo de Caio Prado Júnior (2014) e Werner Baer (2002), mostrando-se uma análise predominantemente qualitativa.

Historicamente, o setor rural brasileiro é permeado pela injusta e desigual distribuição de terras, havendo a predominância do poderio econômico dos grandes latifundiários em detrimento dos produtores de menor porte, detentores de pequenas porções de terras, estas que serviam e ainda hoje servem, em parte, para plantio realizado pelo núcleo familiar e também para seu próprio consumo.

Atualmente, essa herança histórica persiste, contudo em moldes revisitados, mas que continuam a carregar praticamente a mesma essência de outrora. A agricultura familiar, categoria econômica agrícola que realiza sua produção em núcleo familiar, seria uma versão moderna do campesinato tradicional, consistindo em uma identidade atribuída pelo Estado

ao camponês para ter acesso ao crédito. De seu turno, o agronegócio estaria representando, hodiernamente, o poder dos grandes latifundiários donos de extensas terras, permanecendo orientado pelas forças produtivas do sistema capitalista, as mesmas que norteavam e impulsionavam o início da formação da estrutura agrária brasileira, de maneira injusta, desigual e que até hoje sofre e vivencia seus efeitos.

Embora o meio rural brasileiro contemple os mais variados tipos agrícolas, desde camponeses, agricultores familiares até as agroindústrias e o agronegócio, destaca-se que os dois extremos, aqui representados pela agricultura gerida em núcleo familiar e o agronegócio, possuem extensas contradições, a começar, por exemplo, pelo grau de fomento econômico oferecido majoritariamente ao agronegócio em detrimento da agricultura familiar. Sendo importante ressaltar, em especial, a questão da alimentação, sendo a produção agrícola familiar a protagonista e a principal responsável pelo abastecimento interno brasileiro, mas que, contraditoriamente, auferir menos benefícios e impulso do Estado, o qual se preocupa em promover o agronegócio, pois este se encarrega de produzir para exportar.

É nesse contexto, então, que se mantém um estado de dependência econômica, de injusta distribuição de terras, de pobreza e fome (também muito presentes no campo), além de impedir uma produção de alimentos em níveis de qualidade e quantidade suficientes para a população nacional. Por isso, há a necessidade de se realocar, compreender e incentivar a agricultura familiar como categoria agrícola capaz de fomentar não apenas o meio rural brasileiro, mas de orientar o setor agroalimentar nacional, promovendo e assegurando a efetivação da soberania e segurança alimentares e da alimentação adequada.

A agricultura familiar se configura como sendo uma das promotoras do desenvolvimento rural, devendo ser igualmente ressaltada a relevância de possibilitar a comercialização da produção de cunho familiar nos mercados com o fim de fomentar o citado desenvolvimento. Para além disso, configura-se como um tipo agrícola multifuncional, característica esta que remonta desde o período camponês, abrangendo a agricultura familiar, múltiplos atores sociais em virtude de suas várias funções e por ser pluriativa. Uma dessas funções da agricultura familiar é, justamente, promover a segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade.

Deste modo, o consenso é sobre a necessidade de efetivação da sustentabilidade para a obtenção do verdadeiro desenvolvimento rural, sendo a sustentabilidade assegurada quando são garantidos aos agricultores familiares a exploração dos recursos agrícolas por meio dos seus saberes tradicionais, satisfazendo assim as necessidades sociais das comunidades rurais, concomitantemente respeitando o processo produtivo de seus saberes práticos.

2.1 A preservação histórica da estrutura agrária do setor rural brasileiro com base na injusta distribuição de terras

A estrutura agrária brasileira, historicamente, é marcada pelas forças do capitalismo e da industrialização, na medida em que o capitalismo sempre atuou tentando superar a barreira da limitação dos solos disponíveis, já que, em regra, as terras não são “reproduzíveis”, como as máquinas, por exemplo.

Com a Revolução Verde, a industrialização e tecnificação se tornaram cada vez mais presentes no campo, concomitantemente, foram estimuladas ideias de que as técnicas produtivas dos povos tradicionais, camponeses, eram arcaicas e insuficientes, tendo em vista a crescente demanda por alimentos. Contudo, posteriormente, verificou-se que a presença de tecnologias, máquinas e insumos agrícolas, em demasia no campo, acabou causando diversos efeitos negativos, tais como a divisão desigual e injusta de terras, crescimentos dos grandes complexos agroindustriais e, em contrapartida, abandono das formas tradicionais de produção. Todos esses fatores fortaleceram a grande produção (capitalista), em detrimento da pequena produção, ocasionando, inclusive, o êxodo rural para as cidades.

Nesse contexto, visualiza-se a predominância de forças opostas, na medida em que existiu o desenvolvimento das forças produtivas e, em contrapartida, houve também a transformação das relações sociais de produção, de modo que “o valor produzido pela força de trabalho é o fundamento para a compreensão do processo econômico”, pois o processo tecnológico e o seu progresso acabaram por gerar a substituição gradativa do “trabalho manual direto pelo trabalho intelectual indireto na produção de mercadorias”. Assim sendo, houve fatalmente o desaparecimento da determinação quantitativa do “valor-trabalho” (LEFF, 2006, p. 46 e 47).

Ainda, segundo Leff (2006, p. 47), “o progresso tecnológico gerou uma substituição progressiva do trabalho manual direto pelo trabalho intelectual indireto na produção de mercadorias, até que a determinação quantitativa do valor-trabalho chegou a desaparecer”. Compreende-se, então, que a tecnologia avançou de tal modo, especialmente no campo, que ocasionou, de maneira gradativa, a troca do trabalho manual e artesanal, pautado nos saberes tradicionais, pelo trabalho científico, pautado no científico. Nesse sentido, Leff (2006) ratifica, ao expor que a classe capitalista domina os meios de produção, e, para tanto, necessita das forças naturais e do conhecimento científico e tecnológico para desenvolver as forças produtivas, explicando o seguinte:

O desenvolvimento das forças produtivas levou a produção de riqueza a depender cada vez mais do uso das forças naturais de produção magnificadas pela ciência e pela tecnologia do que do trabalho vivo direto, gerando a eliminação da produção fundada na lei do valor. No entanto, as transformações do processo de trabalho geradas pela cientificação da produção não eliminaram as relações sociais de produção capitalista — as formas assimétricas de propriedade-apropriação e de exploração-controle social — fundadas no poder sobre os meios de produção de uma classe capitalista que hoje baseia seu poder económico e político na capitalização da natureza e na propriedade privada do conhecimento científico e tecnológico (LEFF, 2006, p. 48).

É importante dizer que Leff (2006) na sua obra “Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza”, toma por base justamente os ensinamentos de Marx, em O Capital, para realizar discussões a respeito das temáticas que envolvem as forças naturais, os meios de produção, o valor do trabalho e o avanço tecnológico, por exemplo. Marx coloca que o progresso da indústria constantemente revoluciona os meios de trabalho. Dessa forma, estes meios de trabalho não são substituídos em sua forma original, mas em sua forma revolucionada. O viés concorrencial também é aqui ressaltado, o que exige e “força a substituição dos antigos meios de trabalho por novos, antes que os primeiros tenham chegado ao término natural de sua vida” (MARX, 2014, p. 282).

Nesse sentido, Marx (2014, p. 369) diz que é justamente na agricultura que se vê a diferença entre o tempo de produção e o tempo de trabalho, de maneira clara. Conseqüentemente, “quanto mais desfavorável é o clima, mais concentrado, num curto espaço de tempo é o período de trabalho da agricultura e, portanto, o investimento em capital e trabalho”. Ainda, exemplifica, com base na experiência ocorrida na Rússia, a diferença que existe entre o período de produção e o período de trabalho, compreendendo o seguinte:

Por exemplo, a Rússia. Nesse país, em algumas regiões do norte, o trabalho agrícola só pode ser realizado por 130-150 dias no ano. Compreende-se o prejuízo que a Rússia teria caso 50 dos 65 milhões que formam sua população europeia permanecessem desocupados durante os seis ou oito meses de inverno, época em que todo trabalho agrícola precisa cessar. Além dos 200 mil agricultores que trabalham nas 10.500 fábricas da Rússia, desenvolveram-se, por toda parte nas aldeias, indústrias domésticas. Há, assim, aldeias em que todos os agricultores são, desde muitas gerações, tecelões, curtidores, sapateiros, serralheiros, couteiros etc.; esse é o caso especialmente nas províncias de Moscou, Vladimir, Kaluga, Kostroma e Petersburgo. Aliás, a indústria domiciliar se vê cada vez mais pressionada a servir à produção capitalista; os tecelões, por exemplo, recebem a urdidura e a trama diretamente dos comerciantes ou por intermédio de agentes (MARX, 2014, p. 369).

Com base na experiência da Rússia, Marx (2014) ressalta que a diferença existente entre o período de produção e o período de trabalho consiste no fato deste último ser tão

somente em uma etapa do primeiro, significando a unificação da agricultura com a denominada “indústria subsidiária rural”. Com a consumação da produção capitalista, aconteceu que o trabalho agrícola se tornou cada vez mais dependente e necessitando constantemente de uma ocupação acessória.

Todo esse contexto dá ensejo a uma desigual distribuição das forças naturais, ocasionando a necessidade de, ainda hoje, corrigir a histórica e injusta divisão de terras que marcou e marca a estrutura agrária brasileira, sendo visível que persiste a falta de políticas públicas eficazes a serem promovidas pelo Estado para estimular o emprego agrícola e a produção realizada em núcleo familiar, importante primordialmente para o abastecimento interno brasileiro.

Nesse cenário, ainda é persistente o forte abismo existente entre a agricultura familiar e o agronegócio, embora existam aqueles que entendam ser possível a convivência entre essas duas tipologias agrícolas, especialmente quando esta união é pensada de modo a garantir a alimentação adequada e a segurança alimentar. Ressalta-se, igualmente, a importância do agricultor familiar enquanto sujeito de desenvolvimento do setor rural brasileiro e da própria agricultura familiar. Na medida em que a agricultura familiar é uma atividade agrícola muito diversa, multifuncional e pluriativa existe, portanto, uma diversidade e vários tipos de agricultores familiares, sendo que todos possuem algo em comum: primam pela produção não só para a subsistência, mas também para o mercado interno e comercialização.

O desenvolvimento da estrutura agrária do setor rural brasileiro é marcado fortemente pela presença das forças do capitalismo e da industrialização, contudo, o desenvolvimento das relações capitalistas na agricultura apresenta particularidades no que diz respeito às suas implicações também na indústria. Segundo Silva (1981, p. 21), uma das principais particularidades é que a terra – meio de produção fundamental da agricultura – não é passível de ser multiplicada pelo simples querer do homem, como ocorre com as máquinas e outras formas de produção e mecanismos de trabalho. E é justamente em virtude de a terra ser um meio praticamente não reproduzível que sua apropriação histórica se torna tão relevante.

Deste modo, a estrutura agrária brasileira, isto é, a forma como a terra está distribuída, mostra-se como “‘pano de fundo” sobre o qual se desenvolve o processo produtivo na agricultura. É nesse sentido que o sistema capitalista age, tentando superar a barreira da limitação dos solos disponíveis, “fabricando as terras necessárias a partir do uso de tecnologias desenvolvidas pelo próprio sistema” (SILVA, 1981, p. 21). Nesse sentido, Harvey (2013) também entende que a terra não é um bem reproduzível, ao contrário, alguns valores nela incorporados podem ser criados mediante mercadorias, a exemplo de aterros,

fábricas, entre outros. Aliás, “a quantidade de terra de um Estado adequada a determinados tipos de atividade humana pode ser alterada mediante a criação de valores de uso no ambiente construído. Mas a quantidade total de terra na superfície da terra não pode ser significativamente aumentada ou diminuída mediante a ação humana” (HARVEY, 2013, p. 493).

Na mesma senda, Sodré (2011) ressalta que a disponibilidade de terras apropriadas é incontestável, mas de terras a apropriar, não. Ocorre que existem espaços vazios, contudo, não há como serem conquistados, pois transferência de propriedade não há.

Portanto, pode-se inferir que se está diante de um problema econômico e cíclico, posto que grandes áreas não apropriadas se tornam objeto de ocupação e são apropriadas por meio de diferentes processos, a exemplo do uso da violência. Trata-se, portanto, da invasão, nas palavras de Sodré (2011, p. 118) de “pequenos lavradores ou de pequenos criadores que estabelecem suas roças de mera subsistência e que permanecem, no conjunto, ausentes do mercado”. É nesse contexto que se denota a necessidade de disponibilidade de terras na atual estrutura fundiária brasileira, uma vez que, historicamente, há uma indisponibilidade de terras para aqueles que compõe a chamada pequena produção agrícola do país.

A terra e o trabalhador constituem a riqueza, sendo a terra a condição original de toda a produção, o objeto universal do trabalho humano, aparentemente infinita. Contudo, segundo Harvey (2013, p. 492-494), “o valor de uso da terra e de seus pertences tem de ser considerado em relação ao modo de produção capitalista”. Assim sendo, na agricultura a terra funciona como instrumento ou meio de produção. O modo de produção puramente capitalista se sobrepõe as formas intermediárias da propriedade, estas exemplificadas pelo direito de propriedade do camponês. É possível compreender que o modo de produção capitalista permeia historicamente o desenrolar da estrutura agrária no Brasil.

No entanto, para compreender como se deu a estrutura agrária brasileira atualmente, é preciso entender o princípio da colonização brasileira e suas principais fases. Durante o período da colônia, as atividades produtivas giravam em torno da agricultura, do comércio e da mineração. Os conhecidos latifúndios escravistas – eixo da atividade econômica da colônia – tinham por finalidade básica produzir para exportar e o produto mudava de acordo com os interesses da metrópole: teve início com a produção de açúcar e, ao final da escravidão, o café. De modo geral, houve importantes regimes de obtenção de terras durante o período compreendido entre 1500 a 1850. Inicialmente e perdurando até 1822, era o regime pautado nas sesmarias; em seguida, após a extinção do regime sesmarial, inicia-se o “regime de posses”, que durou até 1850 (VARELA, 2005, p. 112). As sesmarias, tratava-se de áreas

cedidas pela Coroa, com a finalidade de desenvolvimento, mediante ocupação. Contudo, não possuía valor mercantil, apesar da sua posse significar status e poder (JEZUS, 2010).

Assim, desde o início do processo de ocupação e colonização do Estado brasileiro que o monopólio de terras ficou institucionalizado, o qual se perpetuou justamente durante todo o regime das sesmarias, momento em que houve distribuição de grandes extensões de terras aos senhores portugueses em detrimento das populações locais que já habitavam (VINHAS, 1968, p. 3-7).

A denominada Lei Sesmarial de D. Fernando I surgiu, aproximadamente, por volta de 1375, e traduz a obrigatoriedade do cultivo. Assim, o cultivo é compreendido como o fundamento jurídico das sesmarias. A Lei das Sesmarias surge, então, com o objetivo de “combater uma aguda crise de abastecimento, queda demográfica e conseqüente escassez de mão-de-obra”, devido a Grande Peste que dizimou a Europa em 1348. Ainda, a Lei das Sesmarias era compreendida, portanto, como um sistema produtivo que o Estado pretendia organizar a partir de uma forma de domínio condicionada (VARELA, 2005, p. 20-21). Para além disso, Varela (2005, p. 23) acrescenta que “é por meio desta lei que encontramos uma primeira e rudimentar formulação da obrigatoriedade do cultivo, cujo descumprimento acarretava a expropriação forçada da gleba”.

A sesmaria significava uma maneira de exigir que a terra fosse cultivada – terras estas denominadas incultas, pois eram devolvidas ao patrimônio da Coroa, daí também denominadas e conhecidas como “terras devolutas” –, de modo a dar uma resposta à crise agrícola que já acontecia naquela época. Neste sentido:

Consistia a sesmaria, basicamente, na atribuição de bens incultos – porque abandonados ou por nunca terem sido cultivados – a determinada pessoa, com o encargo de os aproveitar, dentro do prazo fixado em Lei ou na carta de adjudicação. Assim, formulava-se uma resposta jurídica à crise agrícola e demográfica, à falta de braços e de alimentos, mediante a imposição do dever de lavrar a terra e das demais restrições referentes aos trabalhadores (VARELA, 2005, p. 24).

Deste modo, o regime sesmarial não implicava em um cultivo qualquer, visto que a Lei, atenta à crise na agricultura, “determinava a cultura de gêneros alimentícios, impondo restrições quanto à criação de gado”. Portanto, a agricultura de gêneros alimentícios para o abastecimento era o principal objetivo da Lei, sendo este o conteúdo do domínio sesmarial (VARELA, 2005, p. 34-35).

Posteriormente, em 1850, foi promulgada a Lei de Terras, em resposta ao pleito da oligarquia rural da época. Conforme esta lei, as terras deveriam ser compradas e não apenas

ocupadas e as terras não cultivadas poderiam ser retomadas pelo governo. Portanto, a principal inovação desta Lei foi atribuir valor monetário para a terra. Essa demanda da oligarquia, devia-se a percepção de que a escravidão, em breve, seria abolida. Nesse contexto, é o que Jezus (2010, p. 333) diz:

Com isso, a Lei de Terras teria duas vantagens: permitiria que a perda de valor sofrida pelo fim da escravatura fosse compensada pelo ganho de valor obtido na terra e, ainda, impossibilitaria que os negros, depois de livres, ocupassem uma área para sua subsistência. (JEZUS, 2010, p. 333)

Contudo, a Lei de Terras apenas contribuiu para realizar a manutenção da elite oligárquica no poder, legitimando a estrutura fundiária que já prevalecia na época, baseada no latifúndio e impedindo a ocupação das terras pelos escravos. Nesse contexto, iniciou-se o processo de integração nacional, a partir da extinção do tráfico e a abolição da escravidão, juntamente com o início da incorporação da massa trabalhadora à sociedade brasileira, possível por meio da imigração europeia de trabalhadores destinados a suprir justamente a mão de obra ocasionada pelo banimento da escravidão. Desse modo, houve a incidência e o afluxo de trabalhadores europeus, o que significava a integração da massa trabalhadora na sociedade brasileira, fato que permitiria o fim do dualismo implantado pelo sistema colonial, onde de um lado haviam os dirigentes da empresa mercantil, a qual tinha por função satisfazer as demandas do comércio exterior, e de outro lado, os trabalhadores, que forneceriam a essa empresa o esforço físico responsável e necessário à realização de seus fins, isto é, representariam apenas as forças de energia produtiva, simples instrumentos de trabalho. “Superava-se assim, definitivamente, a natureza e estrutura colonial da sociedade brasileira, abrindo caminho para a sua completa integração nacional” (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 85). Contudo, ressalta-se que esse processo de integração se apresenta hoje ainda, sob certos aspectos, incompleto, principalmente no que diz respeito a população rural.

Conforme Prado Júnior (2014, p. 85), a imigração de trabalhadores europeus, além de ter proporcionado mão de obra em quantidade e qualidade, possibilitou o rápido incremento e a evolução da produção cafeeira, a qual foi considerada como principal responsável pela evolução econômica brasileira, em meados do século XIX.

Posteriormente, no início do século XX, mais detidamente no ano de 1932, as alterações de preços da cultura do café provocam uma série de crises periódicas, sendo que essa produção ainda sofreu os fortes reflexos da crise de 1929. Em seguida, durante o período que se estende de 1933 a 1955, inicia-se uma nova fase da economia brasileira, marcada pela consolidação paulatina do setor industrial, fazendo com que o país deixe de ser

“eminente agrícola” e passe a ser industrializado, passando a realizar o sistema de “substituição das importações”: “um determinado produto, que era comprado no exterior, passa a ter sua produção estimulada no país através de barreiras alfandegárias, que incluíam desde impostos elevados até a própria proibição da importação” (SILVA, 1981, p. 27).

Em 30 de novembro de 1964, surge a Lei nº 4.504, conhecida como “Estatuto da Terra”, consistindo no marco jurídico na legislação que regulamenta o uso e a posse da terra. Segundo Jesus (2010), propunha uma mudança profunda na estrutura fundiária do país, justamente porque tinha caráter reformista e social. Porém, ao invés de fazer cumprir os princípios que regiam uma reforma agrária, de modo a assegurar a todos a oportunidade do acesso à propriedade da terra, concentrou-se em incrementar a produtividade e realizar a “modernização” da agricultura.

É nesse contexto que, no início dos anos de 1960, instalaram-se no Brasil fábricas de máquinas e insumos agrícolas, passando a ser comercializados tratores, equipamentos agrícolas como o arado, além de fertilizantes químicos, medicamentos veterinários e rações. No começo desta mesma década, percebeu-se que as técnicas de cultivo tradicional já não eram mais suficientes para cobrir o crescimento agrícola de modo a garantir e sustentar a expansão do setor industrial, uma vez que a agricultura brasileira teria que criar mercado consumidor para esses novos meios de produção, representados através das indústrias que se iniciavam no país.

É justamente nesse cenário que se inicia no país a chamada “Revolução Verde”, defendida e instalada pelas multinacionais, que pregavam que ideia de que as técnicas produtivas dos povos tradicionais “[...] eram primitivas, rudimentares e insuficientes para atender à crescente demanda de alimentos no mundo” (SOUZA; ARNOLDI, 2011, p. 195). A partir da Revolução Verde, a modernização do campo ganhava espaço e notoriedade, sendo crescentes a introdução de máquinas e o uso de insumos químicos, com vistas a alcançar níveis satisfatórios de produção.

Conforme Souza e Arnoldi (2011), foi especialmente a partir da década de 1960, com a Revolução Verde, que houve uma significativa mudança na estrutura agrária brasileira, instalando-se a “modernização conservadora” da agricultura, com o uso cada vez mais crescente de tecnologias, insumos químicos, fertilizantes e maquinários, transformando minifúndios e latifúndios em grandes complexos agroindustriais, de modo a aumentar a produção agrícola. Tais fatos, ocasionaram o abandono das formas tradicionais de produção, acarretando, igualmente, a migração de grande quantitativo de pessoas do campo para as cidades.

Deste modo, o êxodo rural representou o resultado inevitável do processo de modernização da agricultura, fortalecendo a grande produção (capitalista) em detrimento da pequena produção, esta, em regra, de cunho familiar, que fora tida como arcaica e ineficiente. Logo, apoiar a pequena produção agrícola significava prejudicar o processo de modernização tecnológica da agricultura, tendo como justificativa o fato de que a busca pela justiça social proposta na expansão da produção familiar causaria uma agricultura tecnologicamente atrasada. Nesse sentido, esclarece Guanzioli (2009, p. 31) que:

A predominância dessa visão não permitiu que se colocasse com clareza que a realização da reforma agrária não significaria inviabilizar a modernização das grandes propriedades produtivas, dada a enorme abundância de terras. Por outro lado, é claro que o apoio da política agrícola à pequena produção teria tornado menos abundantes os recursos disponíveis para os grandes proprietários. No entanto, considerando-se a altíssima taxa de desvio de finalidade dos créditos concedidos para estes últimos, o maior apoio à produção familiar não implicaria, necessariamente, em um freio à modernização agrícola, mas sim uma alocação mais eficiente destes recursos. (GUANZIOLI, 2009, p. 31)

Em seguida, a crise ocorrida no período entre 1978 e 1979 conscientizou o governo sobre a necessidade de estimular a política agrícola e promover a cultura de alimentos. Após a realização do “Programa Agrícola”, o setor agrário veio a se recuperar obtendo novamente taxas positivas de crescimento (BAER, 2002, p. 379). Nos anos de 1980, o processo de modernização aprofundou a integração com os capitais industriais, comerciais e financeiros que a envolvem, formando o que ficou conhecido como “complexos agroindustriais” (GUANZIOLI, 2009, p. 32-33). Na mencionada década, a Reforma Agrária era vista, mais do que nunca, como uma política economicamente sem sentido, uma vez que a única alternativa para a pequena produção alimentar seria integrar-se à indústria agroalimentar.

Conforme Baer (2002), na segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990, houve um aumento considerável da produção de alimentos, principalmente devido à eliminação das políticas discriminatórias, não havendo, já no início da década de 1990, distinção nítida entre a agricultura voltada para exportação e a agricultura destinada para o consumo interno. Apesar da agricultura de exportação ter sido uma das primeiras a ser modernizada, o mercado interno para produtos alimentícios era bastante amplo, por isso, houve também a necessidade de introduzir a modernização na agricultura voltada para o consumo interno.

Jezus (2010) ressalta que, em meio a esse cenário, houve a Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), que ressaltou que a função social deve nortear o direito à propriedade privada, igualmente atribuindo ao Estado a função de promover a reforma agrária. Em

seguida, em 1993, houve a edição da Lei nº 8.629/93, conhecida como Lei da Reforma Agrária, a qual ratifica todos os critérios da função social da propriedade já dispostos na CF/88.

Ainda na década de 1990, houve relativa redução do emprego rural estritamente agrícola, em contraposição ao aumento do emprego rural não agrícola, justamente porque a mecanização do setor agrícola gerou o êxodo rural para as cidades, fazendo com que os agricultores e camponeses exercessem empregos não agrícolas. Com a crise agrícola ocorrida nesta citada década, dificultou ainda mais o emprego agrícola, fazendo com que os pequenos agricultores que permaneceram no campo e não se integraram à industrialização tivessem de recorrer, para sobreviver, ao emprego não agrícola, unindo a renda oriunda deste com a renda obtida das atividades agrícolas (GUANZIROLI, 2009, p. 38).

Deste modo, para corrigir a histórica divisão injusta de terras que marca, ainda hoje, a estrutura agrária brasileira, bem como a exclusão da grande massa dos pequenos produtores rurais, seria necessário programas eficazes de desenvolvimento rural sustentável voltados para esse aglomerado de trabalhadores excluídos, sendo, portanto, urgente a necessidade de apoiar de forma financeira, agrícola e fundiária os produtores familiares, evitando que estes e suas famílias busquem refúgio nos empregos não agrícolas. Para Guanzirolí (2009, p. 40), a “unidade de produção familiar, quando recebe apoio suficiente, é capaz de produzir uma renda por unidade de mão de obra, incluindo a de autoconsumo, superior ao custo de oportunidade do trabalho”.

Historicamente, é visível que a falta de políticas públicas efetivas e de oportunidade de trabalho agrícola, que deveriam ser promovidas e incentivadas pelo Estado reduziram fortemente as possibilidades de emprego agrícola. A pobreza rural e a miséria no campo, historicamente permeiam na estrutura agrária brasileira, inclusive nos dias atuais, sendo de extrema importância a realização de uma reforma agrária, de uma redistribuição justa e social de terras, unido ao incremento da produção familiar, expurgando a visão de que a manutenção desta impede a grande produção agrícola capitalista, uma vez que o modo produtivo familiar se trata de um modelo agrário humano, plural e inclusivo de desenvolvimento rural e econômico.

2.2 As contradições econômicas e sociais entre o agronegócio e o campesinato para a formação da agricultura familiar

Compreender a diversidade agrícola existente em um país de vasta extensão territorial rural como o Brasil, faz-se relevante, na medida em que o surgimento e a importância atual destas várias tipologias na agricultura advém da formação fundiária brasileira, sendo necessário verificar, ainda, a consolidação (ou não) dos diversos tipos agrícolas enquanto modelos agrários ativos e eficazes para o desenvolvimento do setor rural do país.

Deste modo e para fins do estudo em comento, abordar-se-ão dois tipos agrícolas predominantes no meio rural: a agricultura familiar e o agronegócio, de modo a entendê-los, bem como compreender sua base de importância e interferência futuras para a segurança alimentar, que será igualmente aqui tratada ao longo deste trabalho.

Parte significativa dos estabelecimentos considerados como “agricultura familiar” estão localizados predominantemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Justamente nessas regiões, devido a uma série de fatores históricos em suas formações, houve grande diversidade de formas sociais de formação do campesinato. Nesse contexto, ressalta-se que o surgimento do campesinato no Brasil ocorreu por meio de formas frágeis e inseguras de acesso à terra, inicialmente através da obtenção da posse precária dela, passando, posteriormente, ao sistema de morada.

A legislação que tratava da questão fundiária no Brasil, de origem portuguesa, perdeu legitimidade com a independência nacional, em 1822, sendo substituída apenas em 1850, criando assim um lapso de tempo em que o que existia era apenas a posse de terras. Era o sistema que vigorava. Neste ínterim, houve a posse precária dessas terras, sem titulação jurídica, por pequenos agricultores, estes que nela produziam apenas para seu sustento e de sua família, mas também para o mercado interno e próximo. Esse “sistema de posse”, segundo Wanderley (2014, p. 27) “não se extingue com a Lei de Terras de 1850, visto que as grandes propriedades, localizadas desde o início da colonização, em áreas próximas ao litoral, deixavam grandes espaços não apropriados juridicamente, que também podiam ser ocupados por camponeses ‘posseiros’”.

Deste modo, Wanderley (2014, p. S027) também explica que houve outro sistema de ocupação de terras, onde se instalavam famílias de trabalhadores, em uma pequena área, conhecida por “sítios” localizadas no interior das fazendas de cana de açúcar, café, entre outras, sendo autorizadas pelos proprietários a neles permanecerem, podendo igualmente cultivar alimentos em volta da casa de moradia. Inclusive, de acordo com Heredia (1898, p. 47-48), denominava-se sítio “tanto a unidade produtiva individual, composta de casa/roçado e pertencente a um pequeno produtor, como o conjunto dessas unidades, agrupando, em consequência, vários pequenos produtores”.

Contudo, o trabalhador deveria trabalhar na cultura principal, podendo, inclusive, receber ou não pagamento de valor complementar, sob forma de salário. Ou seja, o uso da terra era vinculado ao trabalho com o patrão. Foi justamente neste momento que surgiram questionamentos e debates sobre se estes moradores estariam classificados como trabalhadores ou camponeses. Para os “moradores” ou “colonos”, denominação que recebiam nas zonas canavieiras do Nordeste, especialmente em Pernambuco e nas zonas de produção de café em São Paulo, esta modalidade se mostrava como a única via de acesso, mesmo em condições precárias, à terra, que possibilitava a organização produtiva de caráter familiar, permitindo a cultura de produtos de subsistência, cujo excedente era direcionado ao mercado.

Aliás, no tocante ao plantio de cana de açúcar no Nordeste, Heredia (1989, p. 47) explica que, durante o período de plantio deste tipo de cultura, já era possível falar sobre a existência de pequenos produtores, dedicados à produção de alimentos para o consumo interno. Estes, encontravam-se principalmente nas terras altas, denominadas “chãs”, áreas que, embora limítrofes às terras dos grandes proprietários, eram improdutivas para o cultivo da cana. No entanto, existia também o pequeno produtor que plantava nos engenhos, chamado de “lavrador”, e que, portanto, era tido como “privilegiado”, embora continuasse submisso ao senhor:

O pequeno produtor que plantava cana nos engenhos era denominado localmente lavrador. Recebia a semente das mãos do proprietário e todo o processo de trabalho era realizado por ele e sua família. A cana colhida era moída no engenho, uma porcentagem dela ficava para o proprietário como contrapartida pela cessão da terra e pela moenda e o restante era do lavrador. (...) Embora os lavradores fossem considerados “privilegiados”, o acesso ao privilégio pressupunha a demonstração de maior lealdade ao senhor, de maneira tal que a vantagem o tornava ainda mais devedor àquele. (HEREDIA, 1989, p. 53).

Dessa forma, historicamente, para que o pequeno produtor pudesse ascender em sua produção, era importante e necessário ter um bom relacionamento com o senhor de engenho (tratamento dado para fins de época de plantio da cana de açúcar). Aliás, num contexto agrário brasileiro, que abrange superprodução e superpopulação rural, o Nordeste é tido como o lugar que acumula a superpopulação rural. É justamente o desenvolvimento do capitalismo no campo que põe em evidência a superpopulação. Contudo, em países subdesenvolvidos, a transição de formas feudais para formas capitalistas exige instrumentos de que esses países ainda não dispõem (RANGEL, 2011, p. 171). É justamente a superpopulação que faz com que o sistema feudal entre em crise, concomitantemente ocasionando o desenvolvimento do capitalismo no meio agrário brasileiro:

A população é, afinal, a primeira das forças produtivas de que dispõe o corpo social e sua expansão além do ponto em que ela pode ser economicamente aproveitada, com a formação de superpopulação, é a forma típica como uma determinada estrutura social, o feudalismo, entra em crise (RANGEL, 2011, p. 172).

É pertinente destacar que contrariamente ao pensamento de Rangel (2011), Prado Júnior (2014, p. 340) entende de maneira bastante categórica, sobre a necessidade de caracterizar, de forma precisa e verdadeira, a real natureza das relações de trabalho na agropecuária brasileira. Prado Júnior (2014) entende que posições como a de Rangel, por exemplo, são errôneas e podem levar a confusões, uma vez que leva a compreender tais relações de trabalho como sendo de natureza feudal, estas que, segundo o autor, definitivamente “feudais” ou “semifeudais” não são, são sim relações mercantis. O autor esclarece que a utilização do termo “feudal” ou “restos feudais”, que é atribuída por alguns autores às relações de trabalho na agropecuária brasileira, reflete a ideia de que versam sobre situações institucionais, ou seja, com base ou no direito positivo e na legislação, ou no direito consuetudinário, o que não ocorre.

Deste modo, embora essas relações de trabalho que existam na agropecuária brasileira tenham semelhanças com o feudalismo europeu, “não constituem senão modalidades de pagamentos que correspondem ao salário. Isto é, formas de retribuição de serviços prestados em que por um motivo ou outro” o pagamento se realiza ou em dinheiro ou é substituído por prestações de outra natureza, de acordo com as circunstâncias do momento (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 340). Nesse sentido, destaca que, na verdade:

O que se apresenta no terreno das relações de proprietários e trabalhadores da agropecuária brasileira é um mercado livre de trabalho. “Liberdade jurídica, bem entendido, que é a liberdade de contratar, sem atenção a injunções de outra natureza que juridicamente não se levam em conta, mesmo que se trate de alternativa de parecer à míngua... O que o mercado livre de trabalho implica é tão somente, como em qualquer mercado, a concorrência de pretendentes e ofertantes, de compradores e vendedores de mercadorias, que no caso é a mercadoria da força de trabalho (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 340).

Assim, na visão do autor, as relações de trabalho da agropecuária brasileira são consideradas como sendo uma relação contratual, onde as próprias partes estabelecem suas condições e termos, sendo estes colocados e escolhidos por serem mais convenientes para ambas as partes. Trata-se não de uma relação feudal, mas sim de relação mercantil. Ainda, em sendo o caso de considerar as relações de trabalho da agropecuária brasileira sob o viés das raízes históricas, seria mais adequado e condizente, conforme Prado Júnior (2014, p. 341)

tratar como relações semiescravidas ou semiservis, posto que as relações de trabalho que antecedem e que ainda padecem, ressalte-se, ao aqui tratado modelo de relação de trabalho na agropecuária brasileira era a relação escravocrata e não a relação feudal.

De todo modo, posteriormente, o capitalismo acabou criando condições para um rápido desenvolvimento da técnica agrícola, originando um outro objetivo, isto é, “em vez de aumento da produtividade ‘da terra’, busca preferencialmente o aumento vertical da produtividade do ‘trabalho’”. É nesse contexto que começa a surgir a distinção entre o latifúndio capitalista e o latifúndio feudal, sendo que a diferença entre eles é que, paradoxalmente, o primeiro seria mais retrógrado que o segundo, fazendo com que surja a necessidade de dismantelar esse latifúndio de modo a realizar uma reforma agrária, na medida em que o latifúndio capitalista ocuparia as melhores terras (RANGEL, 2011, p. 172-175).

Portanto, é ao lado do latifúndio arcaico, imbuído das formas feudais de organização da produção no interior da fazenda, que vão surgindo “as unidades agrícolas do tipo capitalistas ou pré-capitalistas, mas pós-feudais, estruturadas, estas, nos moldes da pequena propriedade orientada para a pequena produção de mercadorias” (RANGEL, 2011, p. 185). É neste momento, ainda segundo Rangel (2011), que se instala a crise agrária, quando a superabundância ou a escassez de produtos agrícolas ou de mão-de-obra se tornam crônicas. São problemas propriamente agrários, portanto, a superprodução e a superpopulação rural, sendo que a primeira ocasiona os constantes problemas de comercialização de produtos e a segunda, o desemprego urbano (decorrente do grande excedente rural que sai dos campos com destino às cidades).

Kautsky (1980, p. 29), inclusive, já tratava das implicações do desenvolvimento da indústria para o camponês, entendendo que a evolução da indústria conseguiu modificar o caráter da produção rural. A família camponesa, na Idade Média, consistia em uma sociedade econômica que se bastava inteiramente e que não apenas produzia gêneros alimentícios, mas também construía sua própria casa, seus móveis e utensílios domésticos. Por certo, o camponês também ia ao mercado, mas apenas para vender o sobejo do que produzia e somente comprava o supérfluo. Contudo, a felicidade do camponês, segundo Kautsky (1980, p. 30) sofreu forte revolução, esta que teve como ponto de partida “a dissolução que a indústria essencialmente urbana e o comércio determinaram na pequena indústria dos camponeses”.

Assim, a dissolução da indústria do camponês que produzia para si mesmo teve início na Idade Média, tendo em vista o aparecimento da pequena indústria urbana. O aumento

desse processo ocasionado pela indústria capitalista, portanto, acarreta o aumento da necessidade de dinheiro pelo camponês, que não pode mais lavrar sua terra, nem prover sua manutenção sem dinheiro. Aliás, segundo Kaustsk (1980, p. 32):

O único método mediante o qual ele podia conseguir dinheiro consistia em transformar os seus produtos em mercadorias, e levá-las ao mercado para a venda. (...) Assim o camponês foi finalmente forçado a tornar-se o que se entende hoje por camponês, coisa que absolutamente não foi no início: *um agricultor puro*. Mas quanto mais se chegava a esta situação, tanto mais a indústria e a agricultura se separavam uma da outra, tanto mais se distanciava daquela independência, daquela segurança, daquele encanto de vida que Siasmondi ainda descobria, aqui ou acolá, junto ao camponês livre (KAUSTSKY, 1980, p. 32)

Rapidamente, então, o camponês ficou dependente das forças produtivas do mercado, e não apenas o camponês fica sob a dependência do mercado, mas a família rural primitiva, pois inicialmente, o camponês gozava de terra necessária à alimentação de sua família, mas posteriormente, por ter se tornado dependente do mercado, não podia aumentar sua extensão de terra para cultivar para sua subsistência e de sua família. Logo, inevitavelmente, a família camponesa foi diminuindo. Essa “evolução”, ocasionada pela indústria, trouxe consigo muitas consequências:

Ela proletariza muitos camponeses, reduz a família de outros, como vimos, e atira ao mercado do trabalho o excedente de seus filhos e filhas. Enfim, cria entre os pequenos lavradores a necessidade de ganhos acessórios, obtidos fora de sua própria exploração. A terra deles é muito limitada para fornecer o excedente sobre as necessidades de sua própria casa. Eles não têm produtos agrícolas que possam levar ao mercado. A única mercadoria que podem vender é a sua força de trabalho, que só temporariamente é reclamada em globo pela sua própria exploração. Um dos meios de aproveitá-la reside no trabalho assalariado, efetuado nas empresas maiores (KAUTSKY, 1980, p. 34-35).

De acordo com Kautsky (1980, p. 35), portanto, apesar de todo esse processo de dissolução camponesa ter iniciado na Idade Média, foi “unicamente o modo de produção capitalista que o acelerou a ponto de subordinar-lhe toda a população rural”.

Nesse mesmo sentido, Lenin (1982, p. 113) considerou que o campesinato russo estava inserido na economia mercantil, visto que o camponês estaria inteiramente subordinado ao mercado, pois dependeria dele tanto para o consumo pessoal como para sua atividade. Inclusive, o citado autor ressalta que as relações sociais e econômicas entre o campesinato denotam que persistem todas as contradições de qualquer economia mercantil e de qualquer capitalismo, quais sejam, “a concorrência, a luta pela independência econômica, a concentração da produção por uma minoria”, além da proletarianização de uma maioria pela

minoria. Estas consistem, portanto, em formas contraditórias exclusivamente próprias do sistema capitalista.

A esse conjunto de contradições existentes no interior do campesinato consiste no que Lenin (1982) denominou desintegração do campesinato. Empregando a palavra “descamponização, os próprios camponeses fornecem uma definição extremamente precisa e relevante desse processo, que redundará na destruição radical do antigo campesinato patriarcal e na criação de *novos* tipos de população rural”, dentre elas, pode-se elencar a agricultura familiar.

Ainda sobre tais contradições, é importante mencionar que pesquisas denotam que a atual base da estrutura agrária brasileira advém do monopólio de terras, mantida por uma porção de proprietários, persistindo, portanto, um estado de crise agrária. Segundo o Anuário Estatístico do Brasil de 1964, em 1960, 33 (trinta e três) mil proprietários concentraram em seus estabelecimentos 126 (cento e vinte e seis) milhões de hectares de terra. Ao mesmo tempo, mais de 10 (dez) milhões de trabalhadores não possuíam qualquer faixa de chão e 1,5 milhão de lavradores pobres que tinham menos de 10 (dez) hectares dispunham de apenas 6 (seis) milhões de hectares de terra (VINHAS, 2011, p. 136).

Ocorre que esta concentração de terras, que terminou por formar os latifúndios, vem desde a época da colonização e está perpetuada até os dias de hoje. E aqui se instala uma das primeiras contradições existentes no campo, isto é, de um lado emergem “as grandes massas lavradoras sem-terra ou com pouca terra, e do outro um punhado de latifundiários que concentram as grandes extensões de áreas que exploram, e utilizam para fins não úteis ao povo”. Essa população que tem pouca ou nenhuma terra enxerga como solução inicial a posse de uma pequena fatia da terra para poder sobreviver e garantir a sobrevivência de seus familiares (VINHAS, 2011, p. 142). Deste modo, existem inúmeros tipos de camponeses no Brasil, dentre eles, arrendatários, posseiros, colonos, entre outros, que visam ou voltar a condição originária de camponês ou passar a condição de proprietário.

Os camponeses em geral são homens com uma mentalidade dupla, especialmente aqueles proprietários. São explorados, mas simultaneamente são proprietários de uma nesga de terra, esta situação lhes imprime esta mentalidade. Quando pobres ou em condição de camponeses médios, sempre se voltam para a esperança de obter mais terra e serem mais ricos. Quando se tornam semiassalariados lutam denodadamente para deixar de sê-lo e de auferir mais renda e condição de proprietário explorador. Ao se tornar assalariado, ainda por longo período luta ou deseja, como sonha, voltar à terra ou possuir terra para deixar de ser explorado. Mesmo com os direitos já conquistados como empregados assalariados ou trabalhadores autônomos, ainda não se libertam, por longo período, desta mentalidade camponesa, explorado e proprietário (VINHAS, 2011, p. 143).

Segundo Wanderley (2014, p. S026), o modelo agrícola atual e majoritariamente dominante, que faz uso de grandes máquinas nos campos e nas plantações, é fruto da chamada “amnésia social”, que desconsidera a história e a contribuição do campesinato no Brasil. O campesinato significa um modo de vida, uma cultura, uma forma de viver e trabalhar no campo, consistindo ainda numa “forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva voltados para as necessidades da família quanto do modo de organização do trabalho, que supõe a cooperação entre os seus membros”.

É por tais motivos que Marin (2008, p. 113), considera importante destacar que, apesar do camponês ser reconhecido como trabalhador dedicado à produção agrícola em pequenas extensões de terra, tendo ou não posse legal, valendo-se da ajuda da família para produzir os gêneros necessários ao consumo familiar, além dos produtos objetos de comercialização, o camponês produz não apenas bens materiais, mas também uma visão própria de mundo, transposta por meio dos seus saberes, tecnologias e cultura. Portanto, trabalhar na terra para além de uma condição social para prover a subsistência do camponês, significa um modo de vida que se produz e se transmite entre gerações, “ou seja, além de produzir bens de consumo familiar e excedentes comercializáveis, os camponeses formam pessoas que se tornam os futuros trabalhadores” (MARIN, 2008, p. 114).

Nesse contexto, é pertinente ressaltar o saber ambiental tratado por Leff (2006, p. 415), doutrina heterogênea e aberta formada em um campo que abrange uma multiplicidade de interesses e práticas sociais, contemplando o saber camponês e indígena, por exemplo, assimilando suas culturas, valores, suas práticas tradicionais de uso da natureza. Portanto, tenta-se realizar um diálogo dos saberes, para que estas sociedades realizem a reapropriação destes seus saberes e conhecimentos. Portanto, Leff (2006) compreende que a sociedade camponesa possui capacidade de se reapropriar produtivamente de suas economias locais, tomando por base a revalorização de suas práticas e saberes tradicionais. Ainda, segundo Leff (2006, p. 469-470), “as lutas camponesas estão transitando de seu caráter reivindicativo por emprego, salário e uma melhor distribuição de riqueza, (...) a um movimento político e econômico pela gestão de suas condições de vida e de seus processos produtivos”. Logo, passaria a surgir então uma nova visão de natureza, compreendida agora “como um novo potencial produtivo, como um patrimônio histórico e cultural das comunidades rurais”. Portanto, o modo camponês é de fundamental importância para a reapropriação dos saberes ambientais e das forças produtivas da natureza.

Tendo em vista que o campesinato do Brasil sempre esteve inserido na agricultura brasileira, a qual nasceu, estruturou-se e ainda continua imersa nas mesmas bases do período colonial, isto é, pautada na monocultura e no trabalho escravo, é possível afirmar que sempre houve resistências camponesas a este modo de estruturação agrícola do país, visualizada “nos interstícios internos e externos dos latifúndios, espaços que escapavam, de direito ou de fato, da ocupação pelos senhores da terra e que eram, sob formas distintas, usados produtivamente por pequenos agricultores camponeses” (WANDERLEY, 2014, p. S027). Foi justamente a partir de tais resistências que adquiriu capacidade de criar espaços para outra agricultura, qual seja, a de base agrícola e comunitária.

Deste modo, compreende-se que o nascedouro da agricultura familiar foi a partir do campesinato. Inclusive, algumas das denominações, as quais variavam de região para região, que o campesinato recebeu, foram, por exemplo, lavradores, agricultores, camponeses, ribeirinhos, quilombolas, posseiros, colonos, assentados, seringueiros, entre outros. Nesse sentido, Carvalho esclarece o significado do termo “camponês”:

Os camponeses são *produtores livres* de dependência pessoal direta – são “autônomos”; sua sobrevivência de homens livres lhes impõe *laços de solidariedade* cuja quebra ou enfraquecimento ameaçam seu modo de vida; esses laços mais primários são os de parentesco e o de vizinhança que os levam a procurar se agrupar em “*comunidade*”; a busca de sua permanência e *reprodução numa mesma terra* (ou no mesmo “*terroir*”, como se diz em francês), traduzidas como apego à terra, é a marca do sucesso de seu modo de vida e a fonte de seu *cuidado com seu ambiente*: A migração para ele é uma fatalidade, a expulsão, uma degradação inaceitável (CARVALHO, 2005, p. 94).

No Brasil, o termo “camponês” remete a “atraso”, sendo-lhe atribuído, preferencialmente, o termo “agricultor familiar”, atualmente. Carvalho (2005) ainda afirma a especificidade camponesa em relação à denominada empresa capitalista, argumentando que tal especificidade seria uma consequência de uma racionalidade econômica, social e ecológica, a qual fora sendo construída na própria história do campesinato e por meio de sua interação crítica e adaptativa com a racionalidade da empresa e do mercado capitalista. As famílias camponesas desenvolveram formas diferenciadas de apropriação da natureza, que fizeram com que tivessem características específicas, modo de ser e viver próprios, quando comparadas ao complexo âmbito das sociedades capitalistas contemporâneas.

Deste modo, tendo em vista as várias formas e a multiplicidade dos modos de apropriação da natureza e dos saberes para controlar o seu proveito, o camponês desenvolveu uma racionalidade própria, embora seja marcada historicamente por sua diversidade, qual seja, a racionalidade camponesa. Esta racionalidade camponesa se sustenta em dois pilares:

a garantia de continuidade da reprodução social da família e a posse sobre os recursos da natureza. Dessa forma, “a reprodução social da unidade de produção camponesa não é movida pelo lucro, mas pela possibilidade crescente de melhoria das condições de vida e de trabalho da família” (CARVALHO, 2005, p. 170).

Ainda, de acordo com Wanderley (2014, p. S028), merece destaque também a emergência dos chamados “produtores integrados”, que consiste naqueles que se tornaram fornecedores de produtos agropecuários para agroindústria, muito presente na região Sul do Brasil. Ademais, “a propriedade formalmente reconhecida favorece a consolidação de uma economia camponesa mais ‘liberta’”, ou seja, menos dependente dos grandes proprietários, no que diz respeito ao acesso à terra. No entanto, ainda há uma persistência da tensão entre subordinação e autonomia, atualmente, especialmente no tocante a comercialização de produtos, âmbito em que os camponeses ainda sofrem as consequências das relações de subordinação.

Nesse contexto, Sousa (2017) ressalta que a concentração da propriedade sempre foi traço marcante na estrutura agrária brasileira. Uma gama de fatores, a exemplo das grandes oligarquias e latifúndios, dos altos índices de centralização de terra nas mãos de uma elite composta pela minoria populacional, enquanto a maioria da população rural dependia dos grandes proprietários, foi determinante para condicionar o exercício da agricultura familiar. Como esclarece Buainain (2005, p. 22): “os agricultores familiares podem ser caracterizados como ilhas em meio às médias e grandes propriedades. Essa concentração de terra e poder não ensejou um ambiente favorável para o desenvolvimento local e para a agricultura familiar”.

Compreendida como um segmento moderno da agricultura camponesa, a agricultura familiar seria uma versão atualizada do campesinato tradicional. Deste modo, a produção familiar constitui um modelo recente do antigo campesinato, espécie de atualização pela qual passa gradativamente, sendo o camponês concebido agora como agricultor. Em outros termos, a produção familiar tem sua base fundamentalmente no cultivo da terra realizado por pequenos proprietários, com mão de obra essencialmente constituída pelo núcleo familiar, com enfoque na unidade social que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, com determinadas características socioeconômicas, culturais e ambientais (SOUSA, 2017).

Deste modo, a agricultura familiar brasileira abrange basicamente a produção agrícola realizada eminentemente em núcleo familiar, sem a necessidade de contratação de mão de obra externa. Trata-se de ramo econômico agrícola que produz tanto para a sua subsistência

como para o mercado interno, abrangendo vários tipos de agricultores, como, por exemplo, os capitalizados, descapitalizados ou em processo de capitalização. Por isso, o seu caráter multifuncional, pluriativo e, principalmente, heterogêneo. Assim, tendo em vista o contexto da produção em núcleo familiar, atividade econômica agrícola que obteve seu marco regulatório com a edição da Lei nº 11.326/2006, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”, far-se-á igualmente relevante compreender, em tópico seguinte, seu principal executor, o agricultor familiar. Contudo, ressalta-se que existem duas realidades distintas e que se destacam no campo: a realidade do agronegócio e a realidade dos povos tradicionais que vivem no campo. De acordo com Camacho (2012, p. 6), o conceito de agronegócio “significa um complexo de sistemas que integra todas as dimensões da economia capitalista: agricultura – indústria – comércio – finanças. Esses sistemas estão sob o controle das multinacionais”. Ainda segundo o autor, “o agronegócio brasileiro é o capitalismo globalizado no campo em forma de latifúndio, fruto da internacionalização da economia brasileira”. Deste modo, haveria a fusão dos latifundiários nacionais e internacionais, voltados para a exportação, resultando no agronegócio.

Nesse sentido, Camacho (2012, p. 4) esclarece que “diferentemente do latifúndio improdutivo, o agronegócio não significa apenas concentração fundiária, pois controla além da terra, as tecnologias de ponta”. O agronegócio possui uma lógica desigual de desenvolvimento, pautado nas relações capitalistas de produção, isto é, quanto mais se produz, quanto mais se explora o homem e os recursos naturais de maneira desenfreada, mais se concentra riqueza, o que amplia, por consequência, as desigualdades sociais.

O agronegócio se baseia, ainda, na tríade latifúndio, monocultura e exportação, sendo caracterizado pela alta produtividade e modernidade, com o uso de alta tecnologia. É justamente por tais motivos que não é difícil perceber que a relação entre monocultura, latifúndio e agronegócio tem causado impactos ambientais e sociais, na medida em que cultivos de monoculturas necessitam da utilização cada vez maior de agrotóxicos para combater pragas e para garantir a produtividade, o que coloca em risco a biodiversidade da produção e a própria segurança alimentar, já que a produção é voltada majoritariamente para exportação. Moraes, Árabe e Silva (2008, p. 57) explicam que é bastante comum afirmar que “o agronegócio, no Brasil, representa um terço do PIB ou um terço das exportações”. Contudo, ao lado desta mesma afirmação, ressalta que a exportação é igualmente decisiva para o agronegócio.

Historicamente, nos estados em desenvolvimento, ainda existe a chamada “questão agrária”, que precisa ser pensada fugindo da denominada relação “camponeses *versus*

plantations”, onde este último termo significaria latifúndios ou grandes propriedades pautadas no trabalho assalariado (muitas vezes, análogo ao de escravo). No entanto, essa divergência é não apenas histórica como persiste atualmente, só que hoje tem-se a utilização dos termos e da relação “agricultura familiar versus agronegócio” (MORAES, ÁRABE e SILVA, 2008).

Hayami (2006) ressalta, entretanto, que a agricultura familiar, decorrente da economia camponesa, não pode negar a importância do agronegócio para a comercialização em mercados não locais (nacionais e internacionais). É nesse sentido que questiona sobre a possibilidade de um canal para unir os interesses de ambos. Nesse mesmo contexto, entende Wilkinson (2008, p. 210) que é possível a convivência entre agronegócio e agricultura familiar, ressaltando que “próprio peso tanto dos agronegócios quanto da agricultura familiar aponta pela necessidade de explorar as bases de convivência entre ambos, mesmo reconhecendo a profundidade das diferenças entre estratégias e objetivos e os conflitos entre estes objetivos”.

A junção dos interesses do agronegócio e da agricultura familiar é interessante e pertinente, segundo Hayami (2006), uma vez que o agronegócio funciona bem apenas em atividades que visem à produção de monoculturas, mas, por outro lado, não é um sistema que tem atenção às exigências de conservação do meio ambiente. Por isso, é uma atividade causadora de diversos problemas, os quais poderiam ser superados, por exemplo, por meio do *contract farming*:

No *contract farming*, uma empresa (ou cooperativa) de agronegócio administra o processamento e a comercialização, mas contrata os agricultores camponeses para o fornecimento de produtos agrícolas. A empresa fornece orientação técnica, crédito e outros serviços aos camponeses em troca da produção prometida à empresa. Deste modo, o sistema pode aproveitar os camponeses na produção agrícola sem sacrificar economias de escala no processamento e na comercialização. Uma grande vantagem deste sistema é utilizar não apenas o trabalho físico, mas também a capacidade administrativa da população rural em economias em desenvolvimento (HAYAMI, 1998, p. 306-307).

Outra solução, seriam as organizações não lucrativas, a exemplo das cooperativas e associações, as quais podem apoiar por meio de atividades como pesquisa agrícola, desenvolvimento e extensão técnica e territorial, igualmente promovendo educação ambiental e administrativa ao invés de conceder privilégios especiais na comercialização de produtos (HAYAMI, 2006).

Para Wilkinson (2008), existem pontos e contrapontos entre o agronegócio e a agricultura familiar. Segundo este autor, a Associação Brasileira de Agronegócios (ABAG)

entende pela modernização da agricultura pela ótica dos agronegócios. De outro lado, existem as organizações e movimentos sociais e acadêmicos que entendem pela agricultura familiar como foco em torno do qual deve ser pautado e reorganizado o meio rural. Para a ABAG, não há que se reconhecer a categoria “agricultura familiar”, posto que o agricultor familiar já implica em um pequeno empresário rural. Contudo, contrariando a ABAG, os defensores da agricultura familiar entendem que este tipo agrícola deve ser visto sob outro aspecto econômico, mesmo quando inserido no mercado, pois gera consequências distintas da do agronegócio para o desenvolvimento territorial, preocupando-se com a sustentabilidade ambiental e distribuição de renda e emprego.

Por fim, Wilkinson (2008) também alerta para uma preocupação que o agronegócio e a agricultura familiar devem ter em comum: o grande varejo, o qual passa a impor significativas barreiras à comercialização dos produtos e alimentos (estes, em sua grande parte, oriundos da agricultura familiar); barreiras estas, decorrentes das novas exigências de qualidade, logística e diversificação dos produtos.

Deste modo, observa-se que agricultura familiar e agronegócio são, a princípio, atividades díspares, mas que de possível convivência, na medida em que as atividades desenvolvidas por um, pode estar sendo contemplada e até aprimorada pelo outro, tendo como grande objetivo promover a segurança alimentar e alimentação adequada.

2.3 A multifuncionalidade da produção de cunho familiar e o agricultor familiar enquanto sujeito do desenvolvimento rural brasileiro

De início, serão expostas breves noções gerais sobre o desenvolvimento para, em seguida, tratar a respeito do agricultor familiar e seu papel para a promoção do desenvolvimento rural brasileiro. É preciso salientar e esclarecer que parte do que será adiante aqui discorrido, especialmente no tocante à temática do desenvolvimento, é oriundo de pesquisa e estudos já desenvolvidos em sede de dissertação de mestrado em ciências jurídicas desta autora, especificadamente baseado no capítulo/seção I do referido trabalho, o qual igualmente encontra-se devidamente citado¹ nas referências que se encontram ao final deste trabalho.

Deste modo, é pertinente realizar algumas considerações acerca de crescimento e desenvolvimento econômico, igualmente elencando algumas noções sobre

¹ Ao longo do trabalho, a autora desta presente tese de doutorado fará remissão, quando necessário, à sua dissertação de mestrado em ciências jurídicas, como é o caso, da seguinte forma: Sousa (2017).

subdesenvolvimento, conceitos que, apesar de semelhantes à primeira vista, possuem distinções pontuais e que auxiliarão na compreensão, inclusive, de parte do contexto desta produção científica.

Na visão de David Harvey (2013, p. 602), o subdesenvolvimento e o desenvolvimento estão imersos no capitalismo, este que, de seu turno, está envolto, nasce e se desenvolve em “ambiente geográfico variado que abarca grande diversidade na liberalidade da natureza e na produtividade do trabalho”. Ocorre que o capitalismo encontra barreiras em sua própria natureza que o obriga a criar formas de diferenciação geográfica. Essas diferentes formas geográficas terminam por impor e criar configurações espaciais quando da distribuição das forças produtivas e, por consequência, também geram diferenciações similares nas relações sociais. Trata-se, portanto, do denominado desenvolvimento geográfico desigual no capitalismo. O citado autor entende, a partir de alguns ensinamentos de Marx que este desenvolvimento só tem como ser visualizado e se desenvolver dentro de um determinado domínio geográfico. Sobre isso, explica que:

Para o mais-valor ser produzido e realizado dentro de uma região “fechada”, a tecnologia da produção, as estruturas de distribuição, modos e formas de consumo, o valor, as quantidades e qualidades da força de trabalho, assim como todas as infraestruturas físicas e sociais necessárias, devem todos ser consistentes um em relação ao outro dentro dessa região. Para uma base estável para a acumulação ser mantida, cada mudança no processo de trabalho teria de ser correspondida por mudanças na distribuição, no consumo etc. Cada região tenderia a desenvolver uma lei de valor para si mesma, associada a padrões de vida materiais particulares, formas de processo de trabalho, arranjos institucionais e infraestruturais etc. (HARVEY, 2013, p. 603)

Acontece que o capitalismo almeja o universalismo, ou seja, o rompimento das barreiras e fronteiras, de modo a realizar um comércio inter-regional, com vistas ao auferimento de lucros. Disso resulta que o desenvolvimento da economia no capitalismo é envolto de tendências contraditórias. Por isso, as barreiras e as diferenças regionais precisariam ser derrubadas. Logo, segundo Harvey, uma organização geográfica do capitalismo deve internalizar as contradições e agregá-las como forma de valor. Isso, conforme Harvey, seria o inevitável conceito de desenvolvimento desigual do capitalismo, assim, “o desenvolvimento geográfico desigual é parcialmente expressado em termos de uma oposição entre forças contrárias que contribuem para a concentração ou dispersão geográficas na circulação do capital” (HARVEY, 2013, p. 604).

Ainda, ao remeter-se a obra “O Capital”, do sociólogo Marx, Harvey diz que este último tenta explicar, ao longo do seu livro, a grande concentração das forças produtivas nos

centros urbanos e as consequências nas mudanças das relações sociais da produção e da vida. Marx percebe que as cidades acabam realizando rápida aglomeração, que são, em verdade, oficinas coletivas da produção capitalista, composta por trabalhadores (estes, em parte, resultantes do êxodo rural). Contudo, percebeu-se também que o acúmulo de trabalhadores acarretou também o acúmulo de miséria, pobreza, exploração e escravidão, estas que são as principais características do industrialismo capitalista. Deste modo, o acúmulo de capital e de miséria caminham juntos. “As concentrações de miséria formam um campo propício para a geração de consciência de classe e agitação social. A dispersão espacial começa a parecer cada vez mais atrativa” (HARVEY, 2013, p. 606). Por isso, o capital e o desenvolvimento estariam envoltos em contradições, estas baseadas na ora concentração ora na dispersão. Assim:

Os antagonismos entre a cidade e o campo, entre o centro e a periferia, entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento não são impostos acidental ou exogenamente. Eles são o produto coerente de diversas forças interligadas operando dentro da unidade geral do processo de circulação do capital (HARVEY, 2013, p. 606)

Logo, é possível entender que, para Harvey (2013), o desenvolvimento está imerso no capitalismo, este que, por sua vez, está envolto em contradições, estas baseadas em antagonismos como o que existe entre o campo e a cidade, que resultam do processo de circulação do capital. Observa-se também que, para Harvey, o desenvolvimento deve ser visualizado, a princípio, regionalmente, porém, por estar o desenvolvimento imerso no capitalismo (que é universal), deverá transpor barreiras, de modo a formar o antes já mencionado desenvolvimento geográfico desigual no capitalismo.

Em outra análise, há também os que entendem que os termos “crescimento” e “desenvolvimento” eram tratados como sinônimos, havendo, não raras vezes, confusão quanto ao significado de ambos. Posteriormente, passou-se a compreender que crescimento e desenvolvimento, se não são sinônimos, também não são expressões completamente opostas, sendo o crescimento entendido como uma parcela inicial da noção de desenvolvimento, como uma condição preliminar para este. Nessa linha de entendimento, Sachs (2001, p. 29) adverte que:

[...] o fato de o desenvolvimento não estar exatamente contido nos parâmetros do crescimento econômico não significa que sejam expressões opostas ou contraditórias. [...] O crescimento econômico continua sendo condição necessária para o desenvolvimento, assim, taxas mais altas de crescimento econômico poderiam servir para acelerar a reabilitação social, posto ser mais fácil ‘operar nos

acrécimos do PNB do que distribuir bens e rendas numa economia estagnada’ (SACHS, 2001, p. 29).

Atualmente, entende-se que há uma predominância quanto à distinção entre estes dois termos, conforme análise mais rigorosa. O crescimento econômico pode ser compreendido, segundo explica Pontes (2011, p. 60), como o aumento contínuo na produção nacional de um Estado “[...] implicando apenas em uma melhora quantitativa identificada em alguns índices pré-determinados, relativos à acumulação de capitais e bens”, ou seja, representa aumento do Produto Interno Bruto (PIB). Portanto, o crescimento não ocasionaria mudanças estruturais na sociedade, consistindo em algo momentâneo, posto não gerar, espontaneamente, mudanças permanentes.

Diferentemente, o desenvolvimento econômico provoca mudanças na estrutura do sistema econômico “através de alterações na forma de produção ou ainda na satisfação das necessidades humanas” (PONTES, 2011, p. 60), fato que não ocorre no crescimento. Furtado (2014, p. 103) acrescenta que o desenvolvimento “é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade”.

Logo, referida distinção contribuiu para demonstrar a importância do progresso técnico trazido pelos direcionamentos e investimentos, fatores que levam ao verdadeiro desenvolvimento, o que não acontecia com o simples crescimento, sendo o economista Joseph Schumpeter um dos pioneiros a apresentar sutis distinções entre os conceitos. De acordo com Schumpeter (1997, p. 74), a noção de desenvolvimento compreende:

[...]as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há *nenhum* desenvolvimento econômico. (SCHUMPETER, 1997, p. 74)

Assim sendo, Sousa (2017) ressalta que o crescimento econômico, por si só, não é capaz de gerar as transformações econômicas e sociais reproduzidas pelo desenvolvimento econômico, sendo denominado de “modernização” o processo de crescimento econômico que não acarrete alteração estrutural (CORRÊA, 2015, p. 323). Deste modo, com a permanência da modernização, isto é, do crescimento econômico, mantém-se o status “em desenvolvimento”, fator que agrava a concentração de renda nas mãos de uma minoria dominante. É o que Corrêa (2015, p. 323-324) diz, a seguir:

A identificação, portanto, da elevação das taxas de crescimento econômico (mensurável, em regra, pelo resultado do Produto Interno Bruto) não se traduz, necessariamente, em alterações estruturais da ordem econômica e social. Podemos vislumbrar, portanto, crescimento sem desenvolvimento. A análise da disparidade entre aumento da taxa de crescimento econômico e a elevação dos índices de desigualdade social, na década de 70 do século XX no Brasil, constitui um exemplo inquestionável da importância – e atualidade – da diferenciação entre crescimento modernizante e desenvolvimento [...]. (CORRÊA, 2015, p. 323-324)

Inclusive, para Furtado (2014, p. 88), o subdesenvolvimento seria uma criação do próprio desenvolvimento, contudo, o subdesenvolvimento não pode ser compreendido como uma etapa do desenvolvimento. Ambos seriam considerados “como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna”. A evolução histórica do desenvolvimento mostra que seu percurso vai desde a ideia iluminista de progresso, passando pelo entendimento de crescimento econômico, chegando, por fim, à atual compreensão de desenvolvimento, “admitido como processo plural de recuperação de capacidades e de inclusão, garantido (por) e garantidor de direitos” (FEITOSA, 2013, p. 177).

Nos países subdesenvolvidos, atualmente denominados como “países em desenvolvimento” – ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos –, o progresso tecnológico representa fonte de conflitos, cuja solução deve ser encontrada no plano político, pois é a maneira como as inovações tecnológicas adentram nesses países que causam problemas de grande relevo no plano social dos mesmos (FURTADO, 2014, p. 99-100).

Os países periféricos, que consistem naqueles que possuem economia pouco desenvolvida e que dependem dos países centrais, ou seja, dos países tidos como grandes potências mundiais, que possuem uma economia forte, capazes de influenciar o cenário internacional, tendo poderes políticos e econômicos maiores que os países periféricos, portanto, seriam os mais atingidos pelo subdesenvolvimento, segundo destaca Sousa (2017). Neste ponto, Maria Luiza Feitosa (2013a, p. 108-109) explica, fundamentando-se na visão furtadiana, que o subdesenvolvimento passou a ser compreendido como uma forma de crescimento incapaz de competir ou de resistir de forma objetiva aos “avanços da economia global e às crises internacionais”, acarretando elevação da renda e da produtividade sem uma distribuição social igualitária, o que provoca um crescimento fundado na dependência.

Segundo Sousa (2017), é imperioso destacar a relevância do aspecto jurídico para o processo de desenvolvimento, visto que algumas definições adiante apresentadas serão vislumbradas ao longo deste trabalho quando relacionadas aos temas da agricultura familiar, segurança e soberania alimentar e direito humano à alimentação adequada. Portanto, no que diz respeito a influência jurídica para o desenvolvimento, é também pertinente compreendê-

lo com base nos estudos de Maria Luiza Feitosa (2013), que o trata sob dois enfoques: direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento. O primeiro aspecto seria mais bem visualizado no campo do direito econômico, ao passo que o segundo, no campo dos direitos humanos.

As diferenças entre direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento se tornaram mais visíveis a partir do momento em que os aspectos econômicos do desenvolvimento começaram a declinar, juntamente com o aprofundamento dos conflitos nas relações dos países em desenvolvimento entre si, bem como pelo avanço do processo de globalização dos mercados. Em contrapartida, emergiram temas relacionados às minorias, desigualdades e autodeterminação dos povos. “O trajeto entre um e outro pode ser encontrado no caminho da consolidação dos DESC – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [...]” (FEITOSA, 2013, p. 173), fixando-se mais adequadamente o direito ao desenvolvimento na perspectiva dos direitos sociais e culturais. Concomitantemente, percebe-se que uma das funções do desenvolvimento é a garantia dos direitos fundamentais, especialmente os DESC, que são capazes de promover uma vida digna e de qualidade ao cidadão, apesar da dominação social das elites econômicas e políticas (CORRÊA, 2015).

Nesse cenário, ganham destaque as políticas públicas abrangidas no direito do desenvolvimento como forma de efetivar a participação do Estado na seara econômica, e no direito ao desenvolvimento de modo a garantir a inclusão social e evitar desigualdades, acarretando transformações e avanços na estrutura social. Deste modo, ao analisar o aspecto jurídico do desenvolvimento sob os enfoques do direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento, e transpondo-os para o âmbito das temáticas principais deste trabalho, será possível vislumbrar que a proposta de efetivação de uma regulação da agricultura familiar, a partir da criação de um órgão legislativo e executório, fixa-se mais adequadamente no direito do desenvolvimento, enquanto que a segurança alimentar e o direito humano à alimentação se encaixam de modo compatível no direito ao desenvolvimento.

Levando-se em consideração as dificuldades de realizar as mudanças que o poder da tradição impõe e, concomitantemente, os ônus que o moderno acarreta, na medida em que freia o tradicional e o desenvolvimento social e político é que Clério Plein (2016, p. 25) compreende que todos estes fatores, juntos, terminam por ocasionar um atraso político e econômico. Por tais motivos, seus estudos versam sobre o desenvolvimento rural a partir dos mercados acessados por agricultores familiares. Sua análise tem como ênfase “o desenvolvimento (e seu par dialético pobreza), mercados e agricultura familiar.

Plein (2016) entende e concorda que, ainda hoje, há confusão entre os termos crescimento e desenvolvimento econômico, não havendo um consenso sobre o significado destes institutos. Segundo o autor, o que talvez seja ponto comum nas diversas nomenclaturas e definições atribuídas a estes termos “é que desenvolvimento está relacionado com qualidade de vida dos indivíduos e, para tanto, as condições econômicas são importantes, porém, existem outras variáveis relevantes”. Ainda, ressalta também que antigamente, na conhecida “era de ouro” do capitalismo (entre 1945-1975) a ideia de desenvolvimento era ligada às ideias de progresso e crescimento a Produto Interno Bruto. A partir de 1990, principalmente, é que outros elementos começam a ganhar destaque, especialmente as questões ambientais, a justiça social, bem como a necessidade de participação dos atrasos no processo de planejamento e gestão (PLEIN, 2016, p. 27).

É importante também ressaltar que o debate sobre o desenvolvimento sempre esteve presente também na economia. Inclusive, para alguns clássicos economistas ingleses, tais como Adam Smith, Robert Malthus e David Ricardo, o desenvolvimento consistia numa transformação da agricultura para a indústria. Nesse contexto, o período pós Segunda Guerra (1945-1973) conhecido como a era de ouro do capitalismo, coincidiu também com a fase desenvolvimentista da economia brasileira, marcada pelo intenso crescimento, na época do governo JK (com slogan “50 anos em 5”) e o milagre econômico do período militar, por exemplo.

Neste momento, há um maior debate e preocupação com o tema do desenvolvimento pelos países antigamente conhecidos como subdesenvolvidos. Diversos autores, tais com Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Gilberto Freyre, Ignácio Rangel, Sérgio Buarque de Holanda, tentaram explicar o atraso do Brasil, de modo a tentar compreender as raízes do problema, sendo que todos os motivos deste atraso convergem e faz concluir que se trata de uma questão histórica, não genética ou geográfica (PLEIN, 2016, p. 27 e 29). Contudo, é a partir de 1990 que são retomadas as preocupações com a relação entre crescimento econômico e distribuição de riquezas, englobando também questões sobre sustentabilidade, democracia e justiça social. A partir de então, passou-se também a uma preocupação com os efeitos negativos da revolução verde, que gerou desigualdades, pobreza e destruição do meio ambiente.

Nesse sentido, Plein (2016) compreende que uma das principais barreiras para o desenvolvimento, aqui abrangendo também o desenvolvimento em âmbito rural, é a pobreza, indicando que o tratamento desta não deve ser tão somente por meio de programas de cunho assistencial, mas também e principalmente através de meios que possibilitem àqueles que

estão imersos na pobreza, aqui incluindo os pobres rurais, que possam se apropriar “dos ganhos de seu trabalho, seja através da criação de canais para comercializar a produção, seja pelo acesso aos mercados de trabalho e de financiamento” (PLEIN, 2016, p. 75). Entende, portanto, que a inserção dos agricultores nos mercados é fator essencial e que contribui para a promoção do desenvolvimento rural.

Deste modo, inicia-se a compreensão acerca da importância do agricultor familiar como sujeito promotor do desenvolvimento rural, sendo relevante para tanto. Ainda, ressalta-se o quão fundamental é possibilitar ao mesmo o acesso aos mercados, para que estes, ao se apropriarem de suas forças de trabalho tenham condições de também se integrarem nos mercados e, com isso, possam comercializar seus produtos.

A agricultura familiar brasileira é bastante diversificada e abrange vários tipos de famílias atuantes no meio rural. No entanto, segundo Buainain (2005, p. 14), existem diversas formas de diferenciar os agricultores familiares dos demais produtores rurais. Inicialmente, a diferenciação dos agricultores familiares está associada à própria formação dos grupos ao longo da história. Outra maneira de também distinguir, diz respeito à inserção dos grupos de agricultores familiares em paisagens agrárias muito diferentes umas das outras e ao acesso diferenciado aos mercados, por exemplo. Nesse sentido, Buainain (2005, p. 14) explica que:

Aos agricultores familiares não se diferenciam apenas em relação à disponibilidade de recursos e à capacidade de geração de renda e riqueza; diferenciam-se também em relação às potencialidades e restrições associadas tanto à disponibilidade de recursos e de capacitação/aprendizado adquirido quanto à inserção ambiental e socioeconômica, que podem variar radicalmente entre grupos de produtores. O universo diferenciado de agricultores familiares é composto por grupos de interesses particulares e estratégias próprias de sobrevivência e de produção que reagem de maneira diferenciada a desafios, oportunidades e restrições semelhantes a que, portanto, demandam tratamento compatível com as diferenças (BUAINAIN, 2005, p. 14).

De acordo com Buainain (2005, p. 15), são considerados agricultores familiares, os produtores que trabalham e direcionam seus trabalhos no estabelecimento rural e a mão-de-obra utilizada deve ser superior à contratada. Ainda, os agricultores familiares possuem algumas características que os particularizam. Dentre elas, segundo Guanziroli (2009, p. 179-180), o agricultor familiar possui grande capacidade de adaptação a ambientes de rápida transformação, esta que pode ocorrer em virtude da crise de produtos tradicionais, emergência de novos mercados ou mudança na situação econômica do país. Do mesmo modo, o agricultor familiar, por ter esta capacidade de adaptação, também responde de forma

positiva quando ocorre diversificação dos sistemas e sofre menos risco com tal diversificação, auferindo, portanto, maior renda.

De acordo com Vieira (2019), o denominado “agricultor familiar moderno” seria aquele integrado ao mercado, inserido num contexto de políticas públicas direcionadas à produção agrícola familiar, podendo ter a incorporação de tecnologias no desenvolvimento de sua produção.

A categoria agrícola familiar, bem como o seu principal ator social, o agricultor familiar, atuam, portanto, no sentido de promover o desenvolvimento rural de maneira sustentável, na medida em que, embora seja um tipo agrícola extremamente diversificado, prima pela produção não só para subsistência, mas também para o mercado interno e comercialização, evitando a utilização de intensivos químicos e tecnologias, sendo a mão-de-obra majoritariamente artesanal. Segundo Muniz e Maia (2015, p. 11-12), o espaço rural é igualmente diversificado, sendo palco de disputas e tensões de vários projetos sobre utilização e preservação da terra. Além disso, abrange desde indígenas, ribeirinhos, até comunidades tradicionais e camponesas, que lutam, cada qual na defesa de seus interesses.

Logo, ainda de acordo com os autores acima mencionados, é nesse mesmo espaço rural que se encontram grandes e importantes ecossistemas, como a Amazônia, os manguezais, o cerrado, entre outros. Nesse esteio, a luta que se visualiza é pela conservação e preservação desses espaços, de modo a contemplar os diversos interesses com base na justiça social, tendo o cuidado de ter uma visão crítica sobre os projetos econômicos que visam a exploração dos recursos naturais, sendo esta realizada de modo a respeitar e priorizar a sustentabilidade do meio rural.

Nesse sentido, embora as diversas explicações para a compreensão da agricultura familiar como promotora do desenvolvimento rural, e conseqüentemente o agricultor familiar como principal fomentador deste processo, é possível verificar que há um consenso no que diz respeito a ideia e necessidade de efetivação de sustentabilidade para a obtenção do verdadeiro desenvolvimento rural, sustentabilidade esta possível quando são garantidas a estes agricultores a exploração dos recursos naturais por meio dos seus saberes tradicionais, buscando com isso satisfazer as necessidades sociais das comunidades rurais, ao mesmo tempo em que respeita seus valores culturais e desenvolve o processo produtivo de seus saberes práticos (COSTA, 2015, p. 50-54).

Portanto, faz-se ainda importante ressaltar que todos estes fatores acima elencados, quando realizados em união, concretizam não apenas o desenvolvimento rural, mas também confluem para garantir a segurança e a soberania alimentar (estas que serão adiante mais bem

comentadas), além de consistir em uma das maneiras de proteção ao próprio meio ambiente e diminuição da pobreza.

A multifuncionalidade da agricultura familiar remonta desde o período camponês. A racionalidade camponesa, já tratada em tópico anterior, tem sofrido constantes mudanças em virtude da produção científica e tecnológica e em decorrência das atividades hegemônicas do capitalismo. No entanto, os camponeses sempre buscaram adaptar tais mudanças à sua própria racionalidade. São justamente essas diversas tentativas de estar constantemente se reelaborando, sem, contudo, esquecer sua racionalidade, que é proporcionada a diversidade, a multifuncionalidade camponesa atual. É nesse sentido que se explica:

Essa multiplicidade de formas de apropriação da natureza relacionada histórica e socialmente com as formas de resistência (esforço continuado para internalizarem o sobretrabalho familiar) contra a sua exclusão social para a reprodução social das famílias e de acesso à posse dos recursos naturais proporcionaram a diversidade camponesa atual (CARVALHO, 2005, p. 171).

Essa diversidade camponesa, vista até hoje na agricultura familiar, inclui desde camponeses proprietários de terras até lavradores, além dos novos camponeses, estes resultantes da reforma agrária. Por isso a dificuldade de uma única delimitação conceitual para o campesinato, para a agricultura familiar, pois abrangem múltiplos atores sociais, em virtude de abranger várias funções e por ser pluriativa, terminologia que será adiante descrita. Por tais motivos é que:

A essa multiplicidade de formas de viver e de ser correspondem culturas diversas, religiosidades, valores éticos e sociais diferenciados, formas de socialização variadas, identidades e auto-identidades distintas, relações múltiplas com os aparelhos de poder, aspirações e expectativas sociais diversas (CARVALHO, 2005, p. 171).

Assim, trata-se a agricultura familiar de uma categoria tão diversa, que as classificações atuais são insuficientes para “tabular” toda a diversidade de famílias rurais que podem ser tidas como “de cunho familiar”. Aliás, segundo Bonnal, Cazella e Maluf (2008, p. 187), por família rural compreende-se “a unidade que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra”, igualmente considerando que a família rural também se encontra em um território com características econômicas, sociais e culturais, o qual contribui para sua configuração.

Como o próprio termo prenuncia, multifuncionalidade diz respeito “as circunstâncias que afetam o desempenho das múltiplas “funções” atribuídas à agricultura, desde a ótica das dinâmicas de reprodução dessas famílias”. Passa-se a observar não a agricultura como um todo, mas a família rural, “considerada uma unidade social e não apenas unidade produtiva” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 48).

Segundo Guanzirolí (2009), a partir dos anos 80, houve a consolidação da modernização da agricultura brasileira, a qual aprofundou a integração da agricultura junto aos capitais industriais, comerciais e financeiros que a rodeiam, formando os denominados “complexos agroindustriais”. Por tais motivos, inclusive, é que a reforma agrária era algo economicamente distante, uma vez que era cada vez mais urgente realizar altos investimentos tecnológicos para ser competitivo e sobreviver no rural moderno.

Logo, apenas restava para a pequena produção familiar se integrar a indústria agroalimentar, visto que a tendência seria a concentração da produção agrícola e agropecuária em um número cada vez menor de estabelecimentos cada vez maiores. A partir dos anos 90, em virtude o êxodo rural causado pela modernização da agricultura, há a gradativa diminuição do emprego rural estritamente agrícola e, em contrapartida, o aumento do emprego rural não-agrícola. É justamente a partir da criação de outros empregos, que não os estritamente rurais agrícolas, que se verifica a multifuncionalidade na agricultura, isto é, os agricultores buscam, cada vez mais, empregos alternativos, temporários, ou os chamados “empregos refúgio”, para sobreviver no campo. É nesse sentido que Guanzirolí (2009, p. 35) destaca:

Na verdade, as informações disponíveis indicam que a grande massa de pequenos produtores familiares que não se integrou com a agroindústria e permaneceu no campo continuou com as duas alternativas de sobrevivência que sempre teve: tentar a sorte na fronteira agrícola ou procurar sobreviver na área de origem intensificando, quando possível, a produção no espaço disponível e/ou buscando complementar a renda insuficiente por todo tipo de ocupações, agrícolas ou não-agrícolas, fora da unidade familiar. Dada a não realização da reforma agrária, ficou limitado o potencial de geração de ocupações agrícolas não-assalariadas nos vastos espaços rurais improdutivos do país. Desse modo, ganhou relevo uma multiplicidade de estratégias de sobrevivência onde se sobressai a busca de ocupações que Weller (1997) classifica de “emprego refúgio”, que tanto podiam estar dentro do espaço rural como nas cidades (migrações temporárias de membros da família, por exemplo) (GUANZIROLI, et. al., 2009, p. 35).

A multifuncionalidade tem como enfoque quatro níveis de análise: as famílias rurais, o território, a sociedade e as políticas públicas. Deste modo, observa-se as circunstâncias que influenciam as múltiplas funções da agricultura, pela ótica da dinâmica de reprodução das

famílias. Por sua vez, essas dinâmicas ocorrem e estão inseridas em um território, concomitantemente contribuindo para a configuração deste. Analisa-se, ainda, a atuação dos agricultores familiares na construção desses respectivos territórios. E, por fim, há a análise de políticas públicas, as quais reconhecem e atribuem legitimidade à multifuncionalidade da agricultura familiar (BONNAL; CAZELLA; MALUF, 2008, p. 187).

Ainda, a ideia de multifuncionalidade é importante para a agricultura brasileira pois permite compreender as dinâmicas e fatos sociais que ocorrem na agricultura, ressaltando-se que, no Brasil, a promoção da multifuncionalidade deve ser unida com o estímulo à produção alimentar.

Nesse sentido, a multifuncionalidade se expressa, na realidade brasileira, por meio de quatro funções, seguindo Bonnal, Cazella e Maluf (2008, p. 188-189), quais sejam: “a reprodução socioeconômica das famílias rurais”, que trata da possibilidade de emprego e renda para estas, de modo que se mantenham no campo de forma digna, sendo esta função importante, posto que existe elevado número de desemprego no campo; “promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade”, destacando-se a função da agricultura na promoção da alimentação de qualidade e segurança alimentar; “manutenção do tecido social e cultural”, de modo que a agricultura continua a ser o principal fator que define a identidade social das famílias rurais brasileiras; e, “a preservação dos recursos naturais e da paisagem rural”, sendo esta uma função desafiadora, na medida em que passa pela linha tênue entre a utilização sustentável dos recursos naturais, bem como a prática da agricultura tradicional pelas famílias rurais e a falta de preservação ou a pouca atenção, no Brasil, com relação a paisagem rural.

Bastante íntima da temática da multifuncionalidade, praticamente indissociável desta, é o tema da pluriatividade da agricultura familiar, que surgiu no entorno da realidade europeia, sendo também consequência da modernização agrícola, tal qual a multifuncionalidade. Da pluriatividade surge também o ator social que integra diversas formas de ocupação e não apenas a de agricultor (CARDOSO, 2013).

A pluriatividade refere-se “a situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família com domicílio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à agricultura”, sendo cada vez menos realizadas no interior da unidade de produção (SCHNEIDER, 2003, p. 100-101).

É possível perceber atualmente, não apenas em países desenvolvidos, mas também em países subdesenvolvidos, a presença da pluriatividade na agricultura familiar, decorrente, ressalte-se, do próprio fenômeno de modernização da agricultura, que acarretou o ingresso

de tecnologias, máquinas e insumos agrícolas na produção agrícola e agropecuária. Deste modo, o termo “pluriatividade”, conforme Schneider (2003, p. 102), “refere-se à combinação de uma ou mais formas de renda ou inserção profissional dos membros de uma mesma família”, abrangendo tanto as características da denominada “agricultura em tempo-parcial (unidade onde os moradores não utilizam todo o seu tempo de trabalho nas atividades agrícolas) como as da *multiple job holding* (unidades agrícolas que combinam múltiplas fontes de rendimento) (SCHNEIDER, 2003, p. 102)”.

A partir do estudo da pluriatividade, tem-se verificado os diferentes contextos nos quais a agricultura familiar se manifesta, seja em grupos de campesinato, pequenos produtores integrados ou não ao mercado de trabalho, ou na análise da relação entre o trabalho formal e informal desempenhado pela categoria agrícola familiar. Conseqüentemente, esse ramo da agricultura passa a ser compreendido como heterogêneo, diversificado e pluriativo.

Deste modo, Buainain (2005, p. 14) ratifica a grande pluriatividade e diversidade presentes na agricultura familiar, ao analisar que:

A agricultura familiar é extremamente diversificada. Inclui tanto famílias que vivem e exploram minifúndios, em condições de extrema pobreza, como produtores inseridos no moderno agronegócio e que logram gerar renda várias vezes superior àquela que define a linha de pobreza. A diferenciação dos agricultores familiares está associada à própria formação dos grupos ao longo da história, a heranças culturais variadas, à experiência profissional e de vida particulares, ao acesso diferenciado aos mercados e à inserção socioeconômica dos produtores, resultado tanto das condições particulares dos vários grupos como de oportunidades criadas pelo movimento da economia como um todo pelas políticas públicas etc. (BUAINAIN, 2005, p. 14)

A multiplicidade e a pluriatividade presentes na agricultura familiar, portanto, dificulta uma única delimitação conceitual para o que seria a agricultura familiar, tendo em vista tratar-se de uma categoria diversificada, compreendendo aqueles que vivem, trabalham e possuem empregos estritamente rurais, mas também aqueles que trabalham fora do campo. Por isso, a agricultura familiar agrega essa capacidade de desempenhar várias funções, inclusive a produção alimentar, e, conseqüentemente, a segurança alimentar.

3 A OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DO TRIPÉ DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, SEGURANÇA ALIMENTAR E SUSTENTABILIDADE E O ATUAL TRATAMENTO JURÍDICO DA PARA A REALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA ALIMENTAR BRASILEIRA

A herança advinda da injusta e desigual distribuição de terras, que marca a estrutura agrária brasileira até hoje, causou profundos reflexos e consequências não apenas no próprio rural brasileiro, mas também no setor agroalimentar nacional. Dessa forma, a necessidade quanto ao direito humano à alimentação, a segurança alimentar e a sustentabilidade caminharem concomitante e em harmonia denota o cerne para alcançar uma alimentação brasileira pautada, essencialmente, na produção de cunho familiar. Metodologicamente, defende-se, adiante, a noção de sustentabilidade proposta por Enrique Leff (2006), de modo a analisar a produção agrícola familiar de acordo com os preceitos sustentáveis defendidos pelo citado autor.

Em meio à crise agrícola, vivencia-se também a crise agroalimentar, sendo possível compreender que ambas as crises, por envolver setores extremamente intrínsecos e interligados, existem desde há muitos anos e ambas têm como uma de suas principais causas a quase que total exclusão da produção e dos saberes e conhecimentos agricultura familiar na formulação e execução do setor agroalimentar brasileiro e no próprio meio rural. Todavia, essa mesma agricultura familiar, embora não reconhecida e incentivada, é a mesma que cuida de realizar o abastecimento interno nacional, sendo igualmente a que se preocupa e que tem capacidade para garantir a segurança alimentar e alimentação adequada e promover a soberania alimentar, já que o agronegócio produz, em regra, para exportação.

Por tais consequências, faz-se também uma constante a presença da fome e da pobreza, o que impede o acesso econômico aos alimentos, mantendo a situação de indignidade e de insegurança alimentar no estado. É nesse contexto que se mostra necessária a interferência do Estado no sentido de promover uma regulação efetiva do setor agroalimentar, para garantir e promover uma alimentação adequada, possível através de legislações, instrumentos, órgãos, conselhos e políticas públicas que efetivamente sejam realizadas e executadas.

Nesse contexto, o Brasil possui um acervo de legislações e organismos responsáveis pela alimentação adequada e segurança alimentar, sendo possível listar, por exemplo, a Lei nº 11.346/2006, Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o Conselho Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), além da Lei nº 11.326/2006, conhecida como a “Lei da Agricultura Familiar”, entre outros dispositivos e instrumentos. No entanto, é necessário analisar se estas ferramentas são efetivas e executadas, de modo a realmente garantir a segurança alimentar e a alimentação adequada.

Ainda, compreender a produção agrícola brasileira responsável pela alimentação e a participação da agricultura familiar nesse processo, promovendo sustentabilidade e alimentação, mostra-se relevante, pois uma propriedade agrícola, para ser considerada produtiva deve pugnar e promover a alimentação adequada e a segurança alimentar. No entanto, considera-se que o Brasil ainda não conseguiu realizar uma produção agrícola pautada nos preceitos da sustentabilidade, visto que ainda prevalece o modo de produção não sustentável no país, o que traz impactos danosos à segurança alimentar e nutricional, além de impactar negativamente a saúde humana, igualmente gerando exclusão social e degradação ambiental.

3.1 A fome e o direito humano à alimentação adequada

No início de 1980, ao lançar o livro “Geografia da Fome”, Josué de Castro já tecia relatos sobre a importância e o problema da fome, questão bastante antiga, mas que ainda perdura nos dias de hoje, inclusive, a nível mundial.

Atualmente, a fome é tratada para além da carência absoluta de alimentos capaz de causar a morte. Esta noção é antiga. Ocorre que a ausência de qualquer nutriente necessário à vida humana com qualidade é reconhecida como fome. Considera-se que tem fome o ser humano que não possui correta alimentação, seja por falta de acesso ao alimento, seja em razão de hábitos alimentares inadequados. São inúmeras as causas que podem levar o ser humano a se alimentar inadequadamente e daí passar fome, desde fatores geográficos, culturais, econômicos, políticos, psicológicos, entre outros, ou até mesmo resultar da combinação destes. Nesse sentido, em regra, “quando os documentos internacionais e nacionais se referem à fome, não obstante não excluam quaisquer espécies, em geral, referem-se à fome coletiva ocasionada por inacessibilidade física ou econômica aos alimentos, em quantidade e qualidade suficientes para assegurar a vida humana saudável” (BEURLIN, 2009, p. 29-30).

Hodiernamente, a situação atual não é de carência de produção de alimentos, mas sim de inacessibilidade aos mesmos, especialmente do ponto de vista econômico. Deste modo, o

ser humano só terá como se livrar da fome se tiver meios econômicos para adquirir o alimento, o que denota o íntimo nexos de causalidade entre a fome e a pobreza. “Não há quem não reconheça, no entanto, que um ser humano que não consegue adquirir alimentos ou que, para adquiri-los, abre mão de outras necessidades” (BEURLLEN, 2009, p. 33). Inclusive, ainda segundo a autora, algumas das principais causas históricas da pobreza e da fome no Brasil são em decorrência do colonialismo extrativista, que eliminou o elemento nativo; as monoculturas de cana-de-açúcar e do café; a exploração desarrazoada dos recursos naturais brasileiros e o mau uso de técnicas agrícolas.

Piovesan e Conti, ao comentar a citada obra do autor Josué de Castro, entendem que este examinou as várias “faces da fome”, especialmente a fome no Nordeste brasileiro, concluindo que tais tipos de fome não eram decorrentes tão somente dos fatores naturais (fatores climáticos, por exemplo), como procuraram justificar e fundamentar, mas sim tratava-se de um problema social e enraizado na pobreza e na miséria. Atribui-se o problema da fome, novamente, a falta de condições de acesso aos recursos para obtenção dos alimentos. Ainda hoje, contudo, as causas da fome e da pobreza continuam aquelas por Castro apontadas em sua obra, “embasadas em relações assimétricas de poder que determinam a lógica do processo de produção, distribuição e apropriação das riquezas, sem com isso alterar as formas de gerar e distribuir tais riquezas socialmente produzidas”, isto é, o crescimento sem desenvolvimento (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 6).

De acordo com Amartya Sen (2010, p. 120-121), a pobreza seria, para além de mero baixo nível de renda, uma privação das capacidades básicas do indivíduo, visto que a baixa renda consistiria apenas em um dos argumentos ou um dos causadores para a diminuição das capacidades básicas. Assim, a “pobreza real” seria traduzida por meio da privação das capacidades básicas, esta que se mostra mais intensa do que a diminuição do nível de renda.

Muller (2014, p. 34) coloca que a fome é um problema social e mundialmente sofrido, mas que ainda está à margem da tutela e do tratamento pelo Direito. A fome e a pobreza, portanto, só teriam “lugar de prioridade quando estão a atrapalhar ou incomodar a quem deveria solucionar a questão”. A autora explica também que, de acordo com a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), no que diz respeito à fome e a miséria, alguns grupos ficam mais vulneráveis, quais sejam, os pobres rurais, os pobres urbanos e as vítimas das catástrofes. “A agricultura que cresce e bate recordes de produção a cada ano não faz o problema recuar. Ao contrário, os índices de morte por falta de alimentação somente aumentam” (MULLER, 2014, p. 41).

Dirceu Pereira Siqueira igualmente denota a incoerência da persistência da fome na sociedade moderna, visto que há um vasto nível de produção de alimentos no Brasil, por exemplo, mesmo assim há o avanço da fome no país. Ainda, explica o mencionado autor que a fome se trata de uma das mais “recorrentes e perniciosas violações da vida digna do ser humano” (SIQUEIRA, 2013, p. 13-14).

“Já é intrínseco, hoje, ao termo alimentar-se o fato deste ato não se limitar à comer com o único objetivo de matar a fome, mas, sobretudo, como algo que é essencial à própria existência do ser humano” (sic. BISPO, 2014, p. 57). Portanto, é possível, desde logo, perceber que o tema alimentação é complexo, envolvendo desde problemas biológicos até questões sociais, por ser efetivamente um problema social. Envolve questões que vão “desde a escassez de alimentos por questões ligadas à produção e economia, passando pela subalimentação, até o desconhecimento da dimensão do alimento enquanto um direito fundamental” (BISPO, 2014, p. 59). Ainda, a autora alerta que o problema da fome requer políticas públicas estruturais e não apenas emergenciais, visto se tratar de um problema coletivo. Coadunando com o pensamento de Amartya Sen (2010), já anteriormente exposto, Bispo igualmente entende que o problema da fome não é devido à baixa renda ou a produtividade de alimentos, mas tem início desde a formação da estrutura fundiária à relação entre a cultura e a alimentação. Assim, a fome é um problema que ataca o indivíduo para além do critério biológico, atingindo também e sobremaneira a cidadania e a dignidade humana da pessoa.

Nesse contexto, Esteve (2017, p. 24) compreende que as causas da fome são políticas, pois entende que quem realiza o controle de recursos naturais, isto é, terra, água, sementes, assim como quem permite a produção de alimentos e se beneficia das políticas agrícolas e alimentares seriam comandados pela política, que transformou a função dos alimentos em mercadorias, quando sua função primordial, que é promover a alimentação, ficou em último plano.

A cadeia de produção, distribuição e consumo de alimentos está nas mãos de algumas transnacionais, que colocam os seus interesses acima das necessidades coletivas. São essas grandes empresas que, nas últimas décadas, tem corroído, com o apoio dos governos e instituições internacionais, a capacidade do Estados do Hemisfério Sul – como também do Norte – de decidir sobre suas políticas agrícolas e alimentares (ESTEVE, 2017, p. 26).

É em meio ao cenário de fome, que ainda hoje é vivenciado, que surge a necessidade de assegurar uma alimentação adequada, de modo a garantir a segurança

alimentar e a própria dignidade humana. Tamanha é a sua importância que a alimentação adequada foi reconhecida não só como um direito social, mas como um direito humano, encontrando respaldo tanto a nível internacional como na própria legislação brasileira. Tardiamente, segundo Muller (2014, p. 55), as discussões sobre o direito humano à alimentação iniciaram, começando a apresentar um aspecto legal e institucional a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948.

Assim sendo, a nível internacional, merece destaque alguns instrumentos que conferiram proteção e reconhecimento aos direitos humanos, mas que deixou de contemplar, de maneira direta, o direito à alimentação. Na já mencionada Declaração Universal dos Direitos Humanos, compreende-se que houve atenção ao direito humano à alimentação na medida em que se refere a direitos afins, tais como saúde, cultura, trabalho, família, entre outros (SIQUEIRA, 2013, p. 78). De seu turno, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), instituído em 1966 pela Organização das Nações Unidas (ONU), que teve por objetivo proteger os direitos humanos de ordem econômica, social e cultural, de maneira mais detida, realizou a proteção de muitos direitos humanos, incluindo a educação, a saúde, a moradia, a alimentação, entre outros. Este Pacto contou com a assinatura de 105 Estados e instituiu para os mesmos os deveres para que estabelecessem políticas públicas para possibilitar o desenvolvimento das áreas mencionadas, de forma progressiva. Destarte, o Pacto não teve aplicabilidade plena e imediata, cabendo aos Estados atuarem de maneira gradativa e de modo a alcançar os objetivos traçados (SIQUEIRA, 2013, p. 78-79). Inclusive, Muller (2013, p. 56) ressalta que no artigo 11 do citado Pacto, “aparecem dois eixos fundamentais desse importante direito, onde declara que todo ser humano tem o direito de estar livre da fome e o segundo eixo, o direito a uma alimentação adequada e saudável”.

Acrescenta Muller (2013, p. 57) que, no ano de 1992, o governo brasileiro ratificou sua adesão ao Pacto, mas que apenas em 1997, a ONU editou um ato internacional de suma importância, qual seja, o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que diz sobre o conjunto de elementos que irão versar, de forma específica, sobre o direito à alimentação, sendo este “o documento fundamental para qualquer organização, grupo ou liderança, onde declara que o direito humano à alimentação consiste no acesso a alimentos para homens, mulheres, jovens e crianças”.

Segundo Piovesan e Conti (2007, p. 31), o Comitê afirma a indivisibilidade do direito humano à alimentação adequada, sendo este interrelacionado à própria dignidade da pessoa humana e igualmente indispensável para o cumprimento dos demais direitos constantes nos

tratados internacionais. Além disso, é um direito inseparável da justiça social, voltado para a erradicação da pobreza e para o exercício pleno dos direitos humanos.

Siqueira (2013, p. 81) igualmente destaca a importância do Comentário Geral nº 12, também conhecida como Recomendação Geral nº 12, pois tratou a alimentação discorrendo sobre sua indivisibilidade com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e ressaltando sua essencialidade para a efetivação dos direitos humanos, bem como para a diminuição da pobreza e miséria. Ainda, o item 8, do artigo 11 do Comentário Geral nº 12 é bastante pertinente, na medida em que reputa a alimentação essencial, nisso implicando a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos, sempre respeitando uma determinada cultura, bem como a garantia de acessibilidade a esses alimentos de maneira sustentável. Da mesma maneira, o item 10 do mesmo artigo, do Comentário Geral nº 12, dispõe sobre a garantia da segurança alimentar, na medida em que dispõe sobre a necessidade de observância quanto a qualidade dos alimentos, ressaltando que eles devem estar livres de substâncias adversas. Ainda sobre o artigo 11, parágrafos 1º e 2º do Pacto, Piovesan e Conti (2007, p. 33) ressaltam o seguinte:

O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado de forma restrita ou restritiva de modo a restar equiparado a um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. Esse direito deve ser realizado progressivamente. Cabe aos Estados a obrigação fundamental de adotar medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome, conforme o artigo 11, parágrafo 2º, mesmo em situações de desastres naturais ou outros (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 33).

Oliveira e Almeida (2019, p. 24-25) destacam que as duas principais dimensões do direito humano à alimentação adequada são: estar livre da fome e o direito à alimentação adequada, ressaltando também que se encontra previsto no art. 11, parágrafo 6º, do Comentário Geral nº 12 a definição do conceito deste direito humano.

Ainda, é importante ressaltar que o direito humano à alimentação adequada impõe três obrigações aos Estados: a obrigação de respeitar, de proteger e de implementar. A obrigação de respeitar implica que o Estado deve se abster de tomar qualquer medida que implique em dificultar o acesso aos alimentos. O Estado também necessita proteger, a partir de medidas que impliquem em assegurar que empresas ou indivíduos não privem as pessoas de seu acesso à alimentação adequada. De seu turno, a obrigação de implementar, requer este que o Estado se engaje de forma proativa, tomando medidas e realizando atividades para fortalecer

o acesso da população, assegurando seu sustento, bem como, a segurança alimentar (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 33).

É detidamente na obrigação de implementar que se verifica a necessidade de nova regulação do sistema agroalimentar brasileiro, orientada pela agricultura familiar, possível por meio da criação de órgão com poder normativo, para além de consultivo, que tenha força e executividade no que diz respeito a efetivação da segurança alimentar.

Nesse sentido também é o Protocolo de San Salvador, de 16 de novembro de 1999, que trouxe previsão de um rol extenso de direitos econômicos, sociais e culturais, a exemplo: saúde, meio ambiente, cultura, educação, entre outros. O direito à alimentação está previsto em seu artigo 12, estabelecendo “que toda pessoa tem direito à nutrição adequada de modo que lhe possibilite um bom desenvolvimento físico, emocional e intelectual; fixa também deveres aos Estados-partes no tocante à implementação desse direito”; para além disso, o Protocolo diz igualmente que os Estados devem investir o máximo possível, para concretizar direitos econômicos, sociais e culturais (SIQUEIRA, 2013, p. 87).

Ainda a nível internacional, Muller (2013, p. 57) destaca que foi editado um outro documento denominado “Diretrizes Voluntárias para Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada”, este voltado ao “contexto da segurança alimentar, no qual a FAO estabelece um conjunto de diretrizes para que os países implementem o direito humano à alimentação em todos os níveis”, estas que se traduzem em orientações para os Estados executarem as políticas públicas que irão desenvolver e possibilitar o atendimento mínimo ao direito à alimentação.

No Brasil, Beurlen (2009, p. 57) relata que a Constituição de 1934, munida do espírito democrático, “foi a primeira Constituição Brasileira a tratar sobre direitos econômicos, sociais e culturais como categoria específica e diferenciada de direitos, apesar de dispô-los tanto na Declaração de Direitos como na Ordem econômica”, além de estarem dispostos em tantas outras disposições ao longo do texto constitucional.

A Constituição de 1946, também democrática, demonstrou sua atenção aos direitos econômicos, sociais e culturais na medida em que considerou crime de responsabilidade do Presidente da República não só a transgressão de direitos políticos e individuais, mas também o ato atentatório aos direitos sociais. Igualmente, ao tratar do direito do trabalho, estabeleceu que este deveria possibilitar uma vida e uma existência dignas, ressaltando preocupação implícita com os direitos econômicos, sociais e culturais, estando nestes incluídos o direito humano à alimentação adequada, assim como o direito de estar livre da fome. Portanto, o que se pode verificar é que as Constituições de 1934 e 1946 reconheciam, ainda que de maneira

implícita, o direito à alimentação adequada, sendo este direito posteriormente também reconhecido por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, compreendido como “integrante do direito a um modo de vida saudável capaz de assegurar uma existência digna” (BEURLEN, 2009, p. 59).

À nível nacional, então, o direito humano à alimentação adequada recebeu status de direito fundamental e social, ficando previsto, de maneira expressa, apenas na Constituição Federal do Brasil de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, que alterou o artigo 6º da Carta Magna e inseriu a alimentação no rol dos direitos sociais. A partir dessa inclusão proporcionada pela referida Emenda Constitucional, a alimentação passa a ser regida como norma fundamental e, portanto, reveste-se das características que lhes são inerentes, quais sejam: inalienabilidade, universalidade, indivisibilidade, entre outros. Consequentemente, implica que o direito à alimentação adequada deve ser garantido e proporcionado à todos, de maneira igualitária e indivisível. Inclusive, Bispo (2014, p. 78) ressalta que “a Emenda Constitucional tornou o direito à alimentação aplicável imediatamente, vinculante e hierarquicamente superior”, sendo que as demais normas infraconstitucionais que versam sobre o direito à alimentação e segurança alimentar devem respeitar e estar de acordo com os preceitos constitucionais.

Além de estar contido no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988 como direito social, o direito à alimentação também está presente no art. 23, incisos VIII e X, ao disciplinar a competência comum da União, Estados e Municípios para “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”, bem como, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. No art. 170, que trata sobre a ordem econômica e financeira, e nos arts. 184 e 186, que versa sobre a política agrícola e fundiária e da reforma agrária, também são feitas referências ao direito à alimentação quando visa assegurar à todos a existência digna, de acordo com a justiça social; igualmente, utiliza-se da desapropriação de modo tanto a atender a função social da propriedade como também a realizar a justiça social.

Do mesmo modo, encontra-se também previsto no art. 208, inciso VII, que prevê o dever do Estado perante a educação e que tal dever será efetivado mediante a garantia de algumas medidas, dentre elas, fornecer ao “educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Ainda, o art. 212, em seu § 4º, diz que os programas suplementares de alimentação, referidos no art. 208 serão financiados com recursos provenientes de

contribuições previdenciárias e outros recursos orçamentários. O artigo 227, em seu caput, fala sobre a alimentação ser dever da família, da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Há também a previsão do direito à alimentação adequada, no direito brasileiro, em normas infraconstitucionais. Dentre estas, destaca-se a Lei nº 11.346/2006, que é a lei que trata a segurança alimentar e nutricional, sendo responsável por traçar diretrizes e objetivos para a garantia do direito à alimentação, o qual está conceituado no artigo 2º da mencionada. Bispo (2014, p. 73) destaca que essa lei “elevou o patamar do Direito à Alimentação à um direito que possui outras dimensões que não apenas a alimentar e a nutricional”.

A Lei nº 11.343/2006 é de suma importância, vez que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, informando em seu art. 3º, o seguinte:

Art. 3º 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.

Desta forma, é possível perceber que para a construção do conceito de direito humano à alimentação é necessário identificar e incluir os aspectos políticos, econômicos, culturais, nutricionais, ecológicos, entre outros, que lhes são pertinentes, para com isso obter a definição de segurança alimentar e nutricional sustentável, utilizando, para tanto, o conceito abrangente de direito humano à alimentação adequada, sendo tal estudo alcançado apenas quando presente estiver o exercício do referido direito por todos e a todo tempo (BEURLEN, 2009, p. 56).

Há também as legislações que se referem e causam reflexos, sejam estes diretos ou indiretos, no direito à alimentação. Citam-se algumas para este momento, contudo estas e outras a serem elencadas, serão expostas de maneira mais detalhada nos tópicos seguintes deste trabalho.

Assim sendo, é possível indicar a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Esta lei teria atuação específica de vigilância alimentar e nutricional, além de orientar o controle de qualidade dos alimentos, desde a produção até o consumo. A Lei nº 11.947, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, disciplinando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), política pública de grande relevância e que agrega dois direitos sociais: educação e alimentação.

Existe também a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar” ou “PRONAF”, consistindo em uma legislação que visa fomentar a agricultura familiar por meio da concessão de crédito, sementes, além de extensão e técnicas agrícolas. Deste modo, na medida em que fomenta a agricultura familiar, a Lei nº 11.326 igualmente auxilia e contribui para a produção de alimentos básicos, estes voltados primordialmente para o abastecimento interno do país.

De acordo com Oliveira e Almeida (2019, p. 26), para que o direito humano à alimentação adequada seja realizado, quatro dimensões devem ser compreendidas: disponibilidade, adequação, acesso econômico e físico e estabilidade de alimentos. A disponibilidade dos alimentos se daria por meio do acesso à terra, caça, pesca, agricultura, pecuária, entre outros; e do acesso à compra, possível pelos programas de abastecimento e do comércio local. Bispo (2014, p. 81) entende que a dimensão sobre a disponibilidade de alimentos “relaciona-se aos aspectos que estão vinculados à produção e comercialização local de alimentos. Isso implica na existência de vias de acesso dos alimentos aos municípios; na elaboração de estratégias de aproximação do pequeno produtor com o consumidor; na existência de diversidade de linhas de crédito”. Ainda segundo Oliveira e Almeida (2006, p. 26), a dimensão de adequação seria a correspondência cultural religiosa, nutricional e sanitária do alimento em relação à comunidade que o cerca. O acesso econômico e físico seria a garantia de recursos econômicos para que a pessoa possa adquirir o alimento. Além da estabilidade deste, sendo acessível de forma regular e permanente.

Bispo (2014, p. 81), igualmente acrescenta às dimensões já descritas, a dimensão do consumo de alimentos, que engloba tanto os critérios de quantidade como de qualidade dos alimentos necessários ao desenvolvimento sadio, de modo que estejam livres de contaminação física e biológica. Sendo assim, o respeito e o cumprimento de todas estas dimensões implicam na garantia do direito humano à alimentação adequada.

Após o exposto, é possível verificar que o direito à alimentação adequada é diretamente vinculado e intrínseco a segurança alimentar e nutricional, sendo a segurança alimentar a garantidora de uma alimentação em níveis adequados. Para disciplinar ambos, existe uma legislação tida como a principal, qual seja, a Lei nº 11.346/2006, esta que cria um sistema democrático e que coloca a alimentação e a segurança alimentar como direitos, mas também como deveres de todos, Estado e sociedade, na elaboração de políticas públicas voltadas para a efetividade do direito à alimentação. Essa legislação é a responsável pela instituição de

órgãos importantes para o bom disciplinamento e seguridade da alimentação, instituindo o Sistema Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (SISAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), além da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN e PLANASAN, respectivamente), os quais serão adiante compreendidos.

3.2 A necessária efetivação do atual tratamento jurídico da Segurança Alimentar com vistas a uma alimentação adequada no Brasil

Sendo certo que o direito humano à alimentação vai além do simples ato de comer para sobreviver, como destacado anteriormente, torna-se igualmente relevante ressaltar sua importância para a efetivação da segurança alimentar. Maniglia (2009, p. 123) esclarece que, alimentar-se, consiste, inclusive, num ato que permite uma vida saudável e ativa dentro dos padrões culturais de cada país, de modo qualitativo, propiciando nutrição, devendo os produtos alimentícios serem igualmente inspecionados por órgãos responsáveis, os quais devem zelar de forma contínua por sua oferta e sua segurança alimentar junto às populações. Deste modo, mostra-se indispensável compreender algumas percepções que houve sobre a segurança alimentar até resultar na atual ideia sobre a segurança e garantia dos alimentos. Em virtude de a questão alimentar estar relacionada aos mais diversos aspectos, sejam estes políticos, econômicos, culturais ou sociais, a compreensão acerca da segurança alimentar vive em constante construção, sendo algo debatido, inclusive, a nível mundial.

Neste tocante, aliás, Leão (2013, p. 13) ressalta que o termo segurança alimentar foi utilizado, a princípio, na Europa, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), sendo que a sua noção inicial coincidia com a ideia de segurança nacional, isto é, a capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação, de modo a não restar submetido ou vulnerável a possíveis ataques, cercos ou recessões devido a razões políticas ou militares.

Contudo, é posteriormente a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, que a segurança alimentar foi compreendida, de forma praticamente unânime, como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. A partir desta ideia, houve a promoção da assistência alimentar por meio dos excedentes de produção dos países ricos. Desta maneira, restava compreendido que os países pobres produziam alimentos de forma insuficiente, e que, por tal motivo, havia a insegurança alimentar. É justamente nesse contexto que surge a chamada Revolução Verde, consistindo em uma tentativa para aumentar a produtividade de

certos alimentos, partindo da utilização de fertilizantes, adubos químicos, sementes de alto rendimento, mecanização e pesticidas, por exemplo. Posteriormente, foram identificadas as desastrosas consequências da já mencionada Revolução Verde, tais como: redução da biodiversidade, êxodo rural, contaminação dos solos e dos alimentos, em virtude da utilização de agrotóxicos e outros insumos químicos (LEÃO, 2013, p. 13).

No entanto, segundo Leão (2013, p. 14), mesmo com o aumento da disponibilidade de comida, proveniente da Revolução Verde, a fome persistia em todo o planeta. Percebeu-se, então, que o estado de permanência da fome dava-se devido à falta de acesso à terra para produção ou, ainda, pela insuficiência de renda para comprar alimentos. É importante ressaltar que o problema não era a produção insuficiente de alimentos, e sim a falta de acesso aos mesmos resultante de uma injustiça social ainda vigente.

Instalou-se, no início da década de 1970, a crise mundial da produção de alimentos, o que ocasionou a Conferência Mundial de Alimentação de 1974, a qual identificou que “a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos”, complementada por uma proposta de aumento da produção de alimentos (LEÃO, 2013, p. 14). O problema é que, na época, o foco era na produção de um produto, e não no ser humano. É nesse sentido que no Brasil, a Revolução Verde foi intensificada, havendo um impulso na produção de soja. Houve, portanto, aumento da produção de alimentos, entretanto, o número de famintos e excluídos aumentou, pois não houve aumento da garantia de acesso aos alimentos.

Contudo, a noção do armazenamento e reserva de alimentos vai gradativamente sendo substituída pela preocupação quanto ao poder de aquisição do alimento. Nesse sentido, Basso (2018, p. 251) explica que, na década de 1980, a ideia de disponibilidade de alimentos “passou a abranger as possibilidades econômicas dos consumidores, que precisavam ter uma renda adequada, bem como os alimentos precisam ser fornecidos a preços adequados”, uma vez que de nada adianta existir reservas de alimentos, sendo que as pessoas não podem adquiri-los.

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, a noção de segurança alimentar passa a incorporar também a ideia de acesso a alimentos seguros (ou seja, não contaminados, seja biológica ou quimicamente) e de qualidade (que envolve os aspectos biológico, sanitário, nutricional e tecnológico), devendo ser produzidos de forma equilibrada e culturalmente aceita, sendo tal visão incorporada na Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (LEÃO, 2013, p. 14). Nesse

sentido, Belik (2012, p. 96) explica que a declaração final deste encontro resultou na formulação de algumas estratégias de combate à fome, sendo que “havia também uma preocupação geral quanto à qualidade do alimento consumido pela população e a segurança alimentar nos domicílios e na comunidade de forma a tornar mais explícitas as ligações entre nutrição e desenvolvimento agrícola”.

A partir da década de 1990, estando em voga a discussão a respeito da sustentabilidade e do meio ambiente, portanto, o conceito de segurança alimentar passa por uma nova reformulação, passando a ser compreendido em sua definição as noções de alimento seguro, qualidade dos alimentos, balanceamento da dieta, informações sobre os alimentos, opções de hábitos alimentares em modos de vida, conforme explica Maniglia (2009, p. 126).

O ano de 1996, segundo Maniglia (2009, p. 124-125), significou o principal marco mundial com a preocupação da segurança alimentar no mundo. A Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar ocorreu no citado ano, reunindo 185 (cento e oitenta e cinco) países mais a Comunidade Europeia, em Roma, “para discutir a fome do mundo” e, num ato, protocolar, comprometeram-se a erradicar a fome de todos os países, tendo como um de seus principais objetivos, reduzir pela metade, até 2015, o número de desnutridos. Ainda, neste mesmo ato, reafirmaram o direito à alimentação adequada. Segundo Belik (2012, p. 97), “o grande avanço observado nessa reunião foi o de que, ao mesmo tempo em que a *Food and Agriculture Organization* (FAO) trabalhava as metas para a redução da subnutrição, passou-se também a focar questões referentes à qualidade dos alimentos e aos padrões de consumo alimentar”.

Portanto, a evolução do conceito de segurança alimentar e nutricional ocorre tanto a nível internacional como a nível nacional, sendo ainda um processo contínuo visto acompanhar as necessidades e culturas de cada povo em várias épocas. Aliás, de acordo com Basso (2018, p. 254), ainda no que diz respeito ao contexto e respaldo internacional da segurança alimentar, faz-se relevante ressaltar que tem sido editada uma coletânea de normas alimentares, conhecida como *Codex Alimentarius*, sob o âmbito da FAO, em conjunto com a Organização Mundial de Saúde (*World Health Organization* – WHO, ou OMS, sigla utilizada no Brasil). Apesar de tais normas não terem o caráter vinculante, visto ser de adesão voluntária dos países, são adotadas pela Organização Mundial do Comércio (*World Trade Organization* – WTO, ou OMC, sigla utilizada no Brasil), para a regulação do comércio internacional. Sobre este conjunto de normas alimentares, Basso (2018, p. 254) acrescenta que:

O *Codex Alimentarius* é uma instituição da qual o Brasil faz parte desde 1968 e que possui três órgãos de direção: a Comissão do *Codex Alimentarius*, que é responsável pela aprovação de normas, posteriormente aplicáveis pela WTO; a Secretaria FAO/WHO, que fornece apoio operacional à Comissão; e o Comitê Executivo, responsável pela execução das decisões da Comissão. (BASSO, 2018, p. 254)

Os procedimentos realizados pelos diversos comitês, divididos em todas as regiões do mundo, são condensados em um manual, que estabelece, portanto, os níveis de qualidade mínimos e realiza a análise de riscos sobre o consumo de cada tipo de alimento.

No Brasil, de acordo com Maniglia (2009, p. 155-156), os primeiros debates sobre a fome e a necessidade de segurança alimentar datam desde 1930, quando Josué de Castro, médico e sociólogo pernambucano, escreveu diversos trabalhos e, dentre estes, um ensaio em que denunciava a extensão e a gravidade da fome no Brasil, a qual era tratada em forma de silêncio pela elite brasileira. Josué de Castro verificou que a fome era um problema social e que necessitava de soluções também sociais e políticas, para além de soluções técnicas. Deste modo, inclusive, em 1946, quando Castro lança uma de suas obras mais importantes, “Geografia da Fome”, o tema ainda continua sendo tratado como se proibido fosse. Em 1964, época da ditadura militar, o tema ainda era muito sensível politicamente, tanto é que o termo fome é substituído e, em seu lugar, utilizada a nomenclatura má nutrição, de modo a esconder a profundidade da fome no país. Ainda segundo a mencionada autora, Castro era indignado com o fato de o Brasil estar se desenvolvendo sem preocupação com a fome e a miséria, sendo o sociólogo um forte crítico da má aplicação e da escassa disponibilidade financeira realizada pelo país, ocasionando uma alimentação imprópria e insegura, sendo por tais fatores considerados um dos grandes nomes da segurança alimentar no Brasil.

Em seu histórico no contexto brasileiro, umas das grandes causas da falta de segurança alimentar seria atribuída a “ausência de uma reforma agrária e mesmo de uma legislação agrária que fortalecesse o pequeno proprietário, junto com a crescente concentração da propriedade” (MANIGLIA, 2009, p. 156). Mesmo com o Estatuto da Terra, em 1964, não houve diminuição da crise de alimentos e do acesso à terra, de modo a evitar que a população rural migrasse para as cidades.

Assim, ainda segundo Maniglia (2009, p.158), compreende-se que as primeiras referências sobre o conceito de segurança alimentar no Brasil, documentalmente tratando, surge no Ministério da Agricultura, no final do ano de 1985, época em que também foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o qual era dirigido pelo Presidente da República, composto por Ministros de Estado e representantes da sociedade civil, com o

objetivo de alcançar as necessidades alimentares da população, buscando igualmente atingir a autossuficiência nacional no que diz respeito a produção de alimentos.

Iniciando, agora de maneira mais detida a análise sobre o surgimento e desenvolvimento da segurança alimentar no Brasil, é preciso destacar que, no começo, o país tomou por base - com o intuito de extinguir a fome, a pobreza, a subnutrição e garantir a alimentação adequada, na tentativa de efetivar os objetivos estabelecidos na Declaração de Roma, de 1996 - , os programas de transferência de renda que já haviam sido iniciados nos anos 90, em que utilizavam recursos próprios (oriundos dos recebimentos de tributos) e repassados às famílias cadastradas ou em situação de risco, sendo justamente nesse contexto que o governo federal brasileiro aprova, no ano de 2000, a Emenda Constitucional nº 31, que instituiu o Fundo de Combate à Pobreza, este que era formado por recursos advindos de impostos e de transferências do Tesouro Nacional e recursos de vendas de empresas estatais (BELIK, 2012, p. 97).

Nesse sentido, para além do apanhado sobre a segurança alimentar no contexto internacional, é pertinente expor adiante seu marco regulatório e a compreensão a seu respeito no Brasil, sendo a partir dos anos 2000 que seu conceito foi ganhando força no país, visto que após o citado ano é que se iniciou uma importante mudança política, decorrente das eleições presidenciais de 2002, com a assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Atores sociais que eram, até então, marginalizados, passaram a ter lugar nas arenas públicas e abriram espaço para a insurgência e manifestação de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, “dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico) (GRISA; SCHENEIDER, 2015, p. 37). Ressalta-se, ademais, que estes atores sociais estavam propondo políticas públicas desde o início dos anos 1990, no entanto, apenas em 2002, com a mudança política, é que obtiveram realce na construção de algumas políticas públicas para a agricultura familiar orientadas e com base na construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade. Estes atores propuseram:

A Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) (não implementada) em 1991; à mobilização “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e à respectiva “Campanha Nacional de Combate à Fome”, em 1993; e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), estabelecido em 1993. Estes atores foram importantes para colocar o tema da fome em pauta no início dos anos 1990 e para defender políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, em que, atrelada a esta noção, ao mesmo tempo reivindicava-se a agricultura familiar como meio de promover o acesso a alimentos e um sistema agroalimentar mais equitativo (GRISA; SCHENEIDER, 2015, p. 37).

E no que diz respeito a agricultura familiar, é importante salientar, segundo Mamede (2012, p. 77), que a contribuição deste tipo de produção agrícola para a segurança alimentar é substancialmente superior àquela ofertada pela agricultura empresarial ou patronal, esta que é voltada para o monocultivo de uma só cultura para o mercado externo. Além disso, a agricultura familiar possui várias e importantes relações com a segurança alimentar, dentre elas, funciona como provedora de alimentos para a sociedade, sendo estratégico o seu papel, “tanto pelo lado da produção de alimentos quanto pelo efeito distribuidor de renda deste setor da agricultura, criando condições para o acesso ao alimento”. Assim sendo, é possível perceber a relevância da agricultura familiar para a segurança alimentar na medida em que possui a característica da distribuição de renda e geração de empregos, possibilitando que as pessoas tenham acesso aos alimentos.

De modo a deixar ainda mais evidente para além da simples relação existente entre agricultura familiar e segurança alimentar, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, quando do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015, já demonstrava a necessidade de ambas estarem entrelaçadas, ao afirmar que:

É importante refletir sobre as formas de produção de alimentos no Brasil em um contexto global de crise de alimentos, mas, sobretudo, a partir de um novo paradigma, no qual o uso racional dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade, a soberania e a segurança alimentar e nutricional devem ser centrais. O grande desafio posto é a ampliação da produção familiar agroecológica e sustentável de alimentos, por meio do manejo dos agroecossistemas, a incorporação de princípios, métodos e tecnologias com base ecológica e o direito dos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais ao livre e sustentável uso da agrobiodiversidade. (CAISAN, 2011, p. 35)

Fazendo um adendo no que toca ao contexto internacional, no ano de 2003, a FAO ampliou novamente o conceito de segurança alimentar para abranger a sanidade alimentar e o equilíbrio nutricional, que importem não só na existência de reservas de alimentos e no poder de comprá-los, mas também deve ser levado em consideração se os alimentos aptos a serem comprados são saudáveis e preenchem as necessidades nutricionais dos seus consumidores. Nesta ideia estaria incluída, portanto, o dever que o produtor ou empresário agroalimentar tem de comercializar apenas produtos seguros, sendo estes compreendidos como aqueles que não apresentam risco algum (ou apresentem ao menos um risco mínimo, a depender da natureza do produto), para o consumidor (Basso, 2018, p. 252-253).

É a partir dessas várias noções e roupagens que não se tem como afirmar um consenso sobre o que seria a segurança alimentar, visto ser uma questão passível de modificação e

atualização constante. Por isso, Leão (2013, p. 15) explica que, recentemente, outras dimensões e aspectos estão sendo associados ao termo, dentre eles a soberania alimentar, na medida em que “considera-se que os países são soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), devendo respeitar as múltiplas características culturais manifestadas no ato de se alimentar”. Trata-se, portanto, a soberania alimentar, de um conceito que entende que cada nação tem o direito de “definir políticas públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais”, devendo ainda tal processo ocorrer em bases sustentáveis, que abrange os critérios econômicos, social e ambiental. Entende-se por soberania alimentar, portanto:

[...] o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental [...]. A soberania alimentar é a via para se erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001).

Deste modo, Maluf e Luz (2017, p. 214) explicam que um dos principais objetivos e preocupações da soberania e da segurança alimentar e nutricional é sobre o direito dos povos de terem e poderem definir suas estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. No entanto, o que ocorre é que a garantia desse direito se vê, por vezes, afetado, em virtude de conflitos e divergências de interação que surgem entre os tantos e diversos sistemas agroalimentares que coexistem no país. Assim sendo, os citados autores ressaltam que, para se ter a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional haveria a necessidade de realizar uma política de abastecimento alimentar pautada em ações e instrumentos “que promovam a ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de formas de produção e distribuição socialmente inclusivas, ambientalmente sustentáveis e valorizadoras da diversidade em suas várias expressões”.

No Brasil, a regulação jurídica da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi a partir da criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, tida como marco regulatório da SAN e responsável por fornecer as bases para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (MÜLLER, 2014, p. 87). Em seu artigo 3º, a LOSAN diz o atual conceito de segurança alimentar e nutricional que deve ser observado no contexto brasileiro:

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. (BRASIL, 2006).

A citada lei traz igualmente em seu artigo 2º a alimentação adequada como direito fundamental, impondo ao Estado o dever de “adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (BASSO, 2018, p. 255). Deste modo, a LOSAN elevou o direito à alimentação a um direito que possui outras dimensões, afora as dimensões alimentar e nutricional. De acordo com Bispo (2014, p. 81-82), são contempladas também as dimensões de acesso ao alimento, esta que diz respeito aos aspectos socioeconômico que pode comprometer a aquisição de alimentos; consumo de alimentos, consistindo no aspecto relacionado não apenas a qualidade do alimento, mas também se preocupa com o fato destes alimentos estarem livres de contaminação física e biológica; e utilização biológica dos nutrientes, que diz respeito às condições de acesso a serviços de saneamento e saúde, implicando em acesso a água tratada, esgotamento sanitário, denotando que o indivíduo saudável consegue absorver melhor os nutrientes que estão disponíveis nos alimentos e que são essenciais à sua saúde.

De seu turno, o SISAN possibilita condições para a formulação da política e do plano nacional nessa área, os quais serão também adiante abordados, propondo diretrizes, metas e recursos, além de “instrumentos de avaliação e monitoramento, composto de ações e programas integrados, envolvendo diferentes setores de governo e a sociedade na busca pela alimentação suficiente e de qualidade para todos” (MANIGLIA, 2009, p. 173).

Desta maneira, o SISAN significa o mecanismo por meio do qual a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é realizada em todo território nacional. Esse sistema busca a estabilidade e a continuidade das ações dirigidas para a segurança alimentar e nutricional (SAN) por meio de seu conjunto de diretrizes. São duas primeiras diretrizes da SISAN a descentralização e a intersetorialidade. A descentralização atribui à União, estados e municípios a corresponsabilidade na formulação, avaliação, implementação e monitoramento das ações de SAN, sendo sempre observado que a realização destas ações é proporcional aos seus respectivos níveis de alcance e realidades locais, sendo que as ações, nessas três esferas, podem ser pensadas a partir de diferentes setores, tais como educação, saúde, agricultura, meio ambiente, de modo a obter políticas

públicas integradas. De seu turno, a intersetorialidade, consiste numa diretriz que realiza a interligação dos diferentes atores, incluindo a participação social, com o objetivo de fortalecer redes e comunidades. Ressalta-se que, na intersetorialidade, os setores escolhidos devem estar unidos e alinhados, atuando de modo a contribuir para a garantia da SAN, sendo exemplo clássico da intersetorialidade o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que consiste em uma política pública gerida exclusivamente por um único setor, qual seja, o Ministério da Educação, mas que contribui não apenas de forma reflexa, mas também diretamente para os objetivos previstos na PNSAN, que visa garantir a SAN. Para além destas diretrizes, são indicadas mais quatro: “o monitoramento contínuo; a conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada; a articulação entre orçamento e gestão, e o estímulo ao desenvolvimento da pesquisa e à capacitação de recursos humanos” (JAIME, 2019, p. 44).

Sobre a intersetorialidade, inclusive, Vanesca Freitas Bispo (2014, p. 76) ressalta ser uma das diretrizes preponderantes também para a efetivação do direito humano à alimentação adequada, ao explicar que:

Basta pensar, por exemplo, que a educação é fator determinante para possibilitar a exigibilidade de um direito. Além disso, a educação é, muitas vezes, mola propulsora da melhoria da qualidade de vida de uma população, aumentando, inclusive, a renda domiciliar. Em aumentando, essa renda há uma consequente diminuição do grau de insegurança alimentar. Em havendo diminuição, há uma maior possibilidade de garantia do Direito à Alimentação adequada. Isso implica que as políticas de SAN que visam garantir o Direito à Alimentação devem ser desenhadas com o olhar voltado para outros direitos sociais. (BISPO, 2014, p. 76)

A LOSAN igualmente destaca, em seu artigo 8º, os princípios que pautam e regem o SISAN, sendo estes a universalidade e equidade, a participação social na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em todos os seus níveis e a transparência dos programas, ações e recursos públicos e privados destinados para sua concessão (BASSO, 2018, p. 255).

Jaime (2019, p. 44-45) ressalta os componentes do SISAN, sendo estes: os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, órgãos e entidades do poder público, instituições privadas.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), foi criado em 1993, no governo Itamar Franco, voltado primordialmente para a priorização de programas que visassem a geração de emprego e renda, além da democratização da terra, combate à

desnutrição e a descentralização do então Programa Nacional de Merenda Escolar e revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador. Contudo, poucas ações foram implantadas devido ao caráter transitório do governo vigente à época. Em 1995, o CONSEA foi extinto (no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso), sendo substituído pelo Programa Comunidade Solidária, o qual “buscava estratégias inovadoras de combate à pobreza e à exclusão social a partir da adoção de princípios de parceria, solidariedade, descentralização e integração ou convergência das ações em alimentação e nutrição” (SARTI; HADDAD; SANTANA, 2017, p. 87).

Nesse contexto, é lançado, em 2001, a partir do governo Lula, o Projeto Fome Zero, uma política nacional de segurança alimentar para o Brasil, que se sustentava no tripé: “ações estruturais voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza, ações específicas para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente e ações locais implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil” (MANIGLIA, 2009, p. 161). Logo, consistiu em um projeto que tinha por objetivos combater a fome, possibilitar a participação da sociedade civil e organizar doações de dinheiro e alimentos.

O projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. Para alterar este cenário, foi proposto um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, ou seja, era preciso mudanças na “ponta” da produção, conferindo prioridade à agricultura familiar, e na ponta do consumo, de preferência articulando-as. (GRISA; SCHENEIDER, 2015, p. 38).

Assim sendo, consistia o fome zero em um programa que visava, em sua essência, não apenas atender às necessidades de uma parcela vulnerável e quantitativamente expressiva da população brasileira, mas igualmente buscava o fortalecimento da agricultura familiar, na medida em que propiciava a abertura de canais de comercialização de sua produção, entendendo-se que uma parte considerável do orçamento seria destinada a compra de alimentos para várias finalidades, os quais seriam obtidos junto à agricultura familiar.

Belik (2012, p. 99-100), ao analisar a lógica interna do fome zero, observa que a proposta se apresentava em três níveis: estrutural, específico para a alimentação e local, sendo que “no nível estrutural estavam as políticas mais gerais voltadas para as transformações das condições de vida da população”, além de distribuição de renda; já no nível específico, existiam as propostas de ações que tinham por objetivo o “aumento de oferta de alimentos, a facilidade de acesso da população a esses alimentos e todos os aspectos ligados à qualidade”,

sendo também nesse nível que se encontraram as propostas destinadas para o apoio emergencial ao público vulnerável à insegurança alimentar; e, por fim, “no nível local eram examinadas condições peculiares das áreas urbanas”.

Com isso, houve a mobilização, na esfera administrativa e, em 2003, o CONSEA é restabelecido como órgão de assessoramento direto ao Presidente e “foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), tornando-se Ministro o professor José Graziano da Silva, um importante intelectual que teve papel decisivo na formulação e implementação do Projeto Fome Zero” (GRISA; SCHENEIDER, 2015, p. 38). A primeira providência, inclusive, foi a criação de um cartão para dar acesso à suplementação de renda das famílias pobres, o cartão-alimentação, o qual, além da complementação de renda, “pressupunha uma estrutura diferenciada a partir da organização de Comitês Gestores locais que zelariam pelo desenvolvimento local” (BELIK, 2012, p. 101). Sobre o projeto “Fome Zero”, Basso (2018, p. 256) ressalta que se trata de um “programa governamental brasileiro que serve de modelo para vários países, que abrange quatro eixos indissociáveis: o acesso à alimentação, a geração de renda, o fortalecimento da agricultura familiar e a articulação, a mobilização e o controle social”.

O programa fome zero foi substituído, em 2003, pelo programa Bolsa Família, previsto na Lei nº 10.836/2004, que unificou todos os programas sociais. Deste modo, o governo objetivava “assegurar o poder de compra dos beneficiários e garantir que o programa continuasse cumprindo seu papel de redução da pobreza do país” (MANIGLIA, 2009, p. 161). Ainda, conforme Maniglia (2009), tratava-se de um programa com condicionantes, na medida em que exigia comprovação da pobreza, acompanhamento do estado nutricional e da saúde das famílias, frequência escolar e acesso à educação alimentar.

No ano de 2004, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) foi substituído Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual resultou a fusão entre Mesa, Ministério da Assistência Social e Secretaria Executiva do programa Bolsa Família. A condução do MDS era realizada de modo a contornar críticas que existiram em torno do projeto fome zero, estando subordinado à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). “O MDS era responsável pela atuação em três vertentes: programas de alimentação e nutrição em ação conjunta com o Consea, programas de assistência social e programa Bolsa Família” (SARTI; HADDAD; SANTANA, 2017, p. 88).

O MDS tinha como principal objetivo a realização de políticas públicas de cunho social e se fundamentava em três dimensões: a transferência de renda, por meio do programa bolsa

família – que unificou vários outros programas, dentre eles, por exemplo, o auxílio-gás, o bolsa escola e o cartão alimentação; o sistema único de assistência social (Suas), que era composto por programas com base em ações integradas na assistência social; o sistema de segurança alimentar e nutricional (Sisan), que comportava ações sob a responsabilidade do MDS e ações sob a responsabilidade de outros Ministérios ou em parcerias com o MDS. Nesse contexto, Sarti, Haddad e Santana (2017, p. 90) explicam que:

A unificação de programas de transferência condicionada de renda no Programa Bolsa Família baseou-se na proposta de construção de política social compensatória integral, com condicionalidades em saúde e educação cujo escopo seria inferior à proposta inicial do Programa Fome Zero, tornando-se um misto de renda mínima e bolsa escola, e distanciando-se das vertentes de combate à fome e promoção da segurança alimentar, em razão dos conflitos entre ministérios que deveriam integrar ações e programas na área da alimentação e nutrição. No âmbito das ações relativa à dimensão de alimentação, nutrição e segurança alimentar, o Ministério do Desenvolvimento Social atuava em parceria com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A atuação em três dimensões distintas de política nacional gerou certo ceticismo quanto à operacionalização das políticas públicas de alimentação e nutrição no âmbito do ministério. (SARTI; HADDAD; SANTANA, 2017, p. 90)

De seu turno, o CONSEA, assim denominado nas esferas nacional, estadual e no Distrito Federal, ou “COMSEA” ou, ainda, “COMUSAN”, na esfera municipal, consistem em conselhos que refletem os espaços oficiais “de participação e controle social nas políticas públicas de SAN e de diálogo entre sociedade e governo”, sendo formados, em sua grande maioria, pelos representantes dos diferentes segmentos da sociedade civil, que corresponde a dois terços da composição total, contando também com a participação dos representantes dos governos, que corresponde a um terço da composição total, conforme esclarece Jaime (2019, p. 44).

Atualmente, encontra-se no Decreto nº 6.272/07, as disposições sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Foi, inclusive e, devido a campanhas encampadas pelo CONSEA que o direito à alimentação foi incorporado na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 64, resultando na disposição deste direito no rol do artigo 6º, que versa sobre os direitos sociais. O CONSEA atuou, ainda, buscando a articulação dos sujeitos de direito para que se reconhecessem como agentes de direito, entendessem quais são estes direitos fundamentais e soubessem como e onde exigir estes direitos, articulando-se, portanto, para disseminar o direito à alimentação nos diferentes âmbitos da sociedade e por

todo Estado brasileiro, com o objetivo primordial de universalizar todas as políticas públicas direcionadas à soberania e segurança alimentar (MULLER, 2014, p. 98).

Segundo Jaime (2019, p. 44-45), o CONSEA nacional possui caráter consultivo, cabendo-lhe a função de assessorar o governo, abrangendo, para tanto, a participação da sociedade civil, sendo que na sua reinstituição em 2003 foi colocado junto à casa civil, estando, portanto, próximo da instância máxima de poder, a Presidência da República. Contudo, é preciso ressaltar que “uma fragilidade dessa característica é que ela atrela o potencial de participação da sociedade civil à permeabilidade que cada governante tem para com a temática”, de seu turno há uma forte tradição e histórico desse Conselho, que são suas grandes e fortes características, fatores que favorecem a abertura do poder público para a assessoria por ele prestada. Para além disso, é competência do CONSEA, “acompanhar, avaliar e monitorar o desenvolvimento e a implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), elaborado pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)”.

O CONSEA, contudo, volta a deixar de existir, sendo extinto após a publicação da Lei nº 13.844/2019, resultante da conversão da Medida Provisória (MP) 870/2019 (que reorganizou os Ministérios e outros órgãos do Executivo), a primeira depois da posse do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no dia 1º de janeiro. Com a extinção do CONSEA, a nível nacional - na medida em que ele não mais faz parte da organização administrativa dos órgãos do governo -, compreende-se que houve verdadeiro esvaziamento do órgão, em verdade, pois com a sua supressão dentro da estrutura formal da Administração Pública Federal, inviabiliza-se o seu funcionamento, vez que é necessário estar vinculado a algum Ministério ou à Presidência da República para garantir o funcionamento de suas atividades. Mesmo assim, ainda é possível verificar a garantia de sua existência na Lei do SISAN (Lei nº 11.346/2006), pois nesta legislação continuam vigentes os artigos que mencionam as atribuições, a composição, a organização e funcionamento do Colegiado do CONSEA, por exemplo. Os Conselhos estaduais e municipais, ressalte-se, continuam existindo como integrantes do SISAN (MPF, 2019).

Logo, a reorganização administrativa prevista pela Lei nº 13.844/2019 causou verdadeiro desmantelamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em virtude da retirada de um de seus principais órgãos e componentes operacionais. Para além disso, segundo o Ministério Público Federal, por meio de sua Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, a Lei nº 13.844/2019 é inconstitucional, pois “viola, direta e expressamente, o artigo 3º da Constituição Federal, que coloca como objetivo fundamental a

erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais. A medida também afronta o artigo 6º da Constituição, que consagra o direito à alimentação” (MPF, 2019).

Nesse contexto, faz-se pertinente e importante igualmente tratar a respeito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), ambos previstos no Decreto nº 7.272, que regulamenta a LOSAN, visto que o referido Decreto também institui a PNSAN e estabelece os parâmetros para a elaboração do PLANSAN. De acordo com o artigo 6º, do Decreto nº 7.272/2010 “a PNSAN será implementada pelos órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN, elencadas no art. 11, da Lei nº 11.346, de 2006, de acordo com suas respectivas competências” (BRASIL, 2010). O artigo 3º do Decreto cuida das diretrizes da PNSAN, as quais, por sua vez, orientam o PLANSAN. A política e o plano que tratam sobre a segurança alimentar e nutricional, como é possível perceber, são intimamente interligados, sendo mesmo intrínsecos. Dentre algumas das diretrizes orientadoras do PNSAN e do PLANSAN estão a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, a instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, o fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, a realização do acesso universal à água de qualidade, o apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional, monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

O PLANSAN consiste no principal instrumento de planejamento da ação pública no campo da SAN, sendo que o primeiro Plano teve período de vigência de 2012-2015. De acordo com o artigo 18 do Decreto nº 7272/2010, aliás:

Art. 18 - A PNSAN será implementada por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010).

Por serem elementos da segurança alimentar e nutricional tão interligados é que Leão (2013, p. 161) tratou de diferenciá-los, denotando a importância de cada um, explicando que:

A LOSAN é uma lei orgânica que disciplina a forma de organização da ação do Estado no campo da segurança alimentar e nutricional com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Ela é a carta dos princípios que a nação deve seguir no campo da SAN. A LOSAN recomendou a elaboração de uma Política e de um Plano Nacional de SAN. A PNSAN é a expressão mais prática e

operacional das diretrizes emanadas pela LOSAN, uma vez que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. De sua parte, o PLANSAN é a peça do planejamento da ação do Estado que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga também com o orçamento público, pois nele está definido o quanto e como se pretende aplicar os recursos. (LEÃO, 2013, p. 161)

No que diz respeito a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sua relação com a agricultura familiar, Mamede (2012, p. 80-81) entende que, a partir da implementação da PNSAN a produção de alimentos decorrente da agricultura familiar teria condições de promover a segurança alimentar, especialmente das famílias pobres e vulneráveis em sua reprodução social e alimentar, pois fornece alimentação suficiente para dirimir os problemas de acesso à alimentação e de iniquidade. Para além disso, o autor igualmente compreende que os produtos da agricultura familiar geram segurança alimentar por possibilitarem acesso permanente aos alimentos, e, ainda, ocasionarem a disponibilidade suficiente desses produtos e fornecer as quantidades necessárias à alimentação das famílias, sendo também garantida a qualidade nutricional dos alimentos. Quando do projeto fome zero, por exemplo, um dos instrumentos que possibilitava a SAN, havia a orientação aos agricultores para produzir de forma agroecológica, livre de insumos químicos na produção de alimentos, o que gerava, por consequência, maior qualidade nutricional e alimentar, ocasionando, portanto, a segurança alimentar e nutricional, segundo o princípio da qualidade nutricional superior dos alimentos fornecidos.

O que se percebe, então, é que a alimentação adequada e a segurança alimentar possuem tratamentos jurídicos, no entanto, há uma necessidade de efetivar o disposto em lei, de modo a fazer com que os atores sociais envolvidos no processo agroalimentar tenham atuação, competências concretas, assim como possibilidade de executar suas respectivas ações. Para tanto, é necessário também uma colaboração conjunta entre agricultura familiar, o Estado fomentador e a sociedade. Por isso, com vistas a efetivar as legações já existentes, é preciso também compreender acerca da soberania e segurança alimentar junto a sustentabilidade, bem como o modo de produção agrícola alimentar brasileira, de modo a impulsioná-la e garanti-la.

3.3 A produção agrícola familiar para a alimentação brasileira pautada na sustentabilidade

A noção inicial de sustentabilidade encontra-se amparada em três eixos: o econômico, o social e o ambiental. Tal conceito foi disseminado, a princípio, a partir do “Relatório de Brundtland”, intitulado “Nosso Futuro Comum”, tendo sido o mesmo elaborado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. O referido Relatório definia o desenvolvimento sustentável como aquele “que procura atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam atender suas próprias necessidades” (BASSO, 2018, p. 218). Neste tocante, segundo Oliveira, Leoneti e Cezarino (2019, pág. 6), vale ressaltar que, a partir do Relatório, denota-se o surgimento da preocupação com as questões de meio ambiente a nível mundial, buscando o equilíbrio entre as necessidades futuras e as atuais necessidades não atendidas da população. Para além disso, aponta a profunda interligação existente entre ecologia, economia e questões patrimoniais.

Contudo, é preciso destacar que o termo sustentabilidade vem sendo objeto de mutações, sofrendo transformações constantes ao longo dos anos. Intrínseca à própria ideia de sustentabilidade está o desenvolvimento sustentável, termos estes que, ressalte-se, não serão tratados como sinônimos neste trabalho, visto que o mesmo se filia ao entendimento da maioria dos autores que debatem o assunto em questão, sendo alguns destes que tratam do tema, segundo Basso (2018, p.223-225), Juarez Freitas, José Eli da Veiga, Amartya Sen, José Canotilho, Virginie Barral, Ricardo Zeledón, entre outros, os quais compreendem se tratar de dois termos distintos, diferenças estas que serão adiante expostas.

Até antes da década de 1960, pouco se discutia acerca dos impactos causados pelo homem junto ao meio ambiente, justamente porque no século anterior houve uma difusão forte da tecnologia e industrialização, decorrente da Revolução Industrial, sendo que o meio ambiente era tido como fonte de recursos na geração de rendas. Logo, até a primeira metade do século XX, os problemas ambientais eram tratados de maneira superficial. Apenas a partir da década de 1960 é que se iniciam as discussões mais aprofundadas sobre os caminhos do ideal de desenvolvimento.

Deste modo, foi verificado que o tão somente crescimento estava causando problemas ambientais e sociais, no mínimo preocupantes. Em seguida, nos anos seguintes houve diversas Conferências com o objetivo de discutir a temática ambiental. No entanto, ocorre que, o que se tem verificado, é uma crescente preocupação, destaque e proteção para os processos ambientais imbuídos da decisão empresarial, estes que são intimamente ligados ao crescimento econômico, que traz uma série de prejuízos para a humanidade, alguns que podem, inclusive, serem aqui brevemente mencionados, por exemplo, os desastres

ecológicos, a pobreza, o êxodo rural, a má-distribuição dos recursos ambientais, entre tantos outros (OLIVEIRA; LEONETI E CEZARINO, 2009).

Nesse contexto inicial, faz-se pertinente destacar algumas das reuniões e Conferências mundiais, tidas como principais, relacionadas a sustentabilidade e meio ambiente, ente 1962 e 2015. Numa linha do tempo, Oliveira, Leoneti e Cezarino (2019, p. 5) elenca que, em 1968 houve a Conferência da Unesco sobre a conservação e o uso racional dos recursos da biosfera, realizado em Paris; já no ano de 1972, fora realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, a qual significou a primeira manifestação dos governos de todo o mundo a respeito das consequências da economia sobre o meio ambiente; em 1980, ocorreu a I Estratégia Mundial para a Conservação, resultando desta a elaboração de um plano de longo prazo para conservação dos recursos biológicos.

No ano de 1983 aconteceu a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que teve por intuito analisar as relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento e apresentar propostas viáveis; já em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Cúpula da Terra, reuniu 170 (cento e setenta) países e tratou de perspectivas globais e de integração relacionadas a questão ambiental e definiu, de forma concreta, o modelo de desenvolvimento sustentável; no ano de 1997 aconteceu a Conferência Rio +5, realizada em Nova York com o objetivo de analisar a implementação da Agenda 21, sendo que também neste mesmo ano, ocorreu a Conferência das Partes, em Quioto, que representou um marco no entendimento das relações entre economia e meio ambiente, o que resultou no protocolo de Quioto, que definiu cortes na emissão de gases de efeito estufa.

No ano de 2002, com a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável Rio +10, que teve por objetivo analisar se foram alcançadas as metas da Rio 92 e ratificar os princípios do desenvolvimento sustentável; no ano de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio +20, realizada no Rio de Janeiro, preocupou-se com a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável, igualmente discutindo a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável; e, no ano de 2015, ocorreu a 21ª Conferência das Partes (COP 21), realizada em Paris, indicando que os países devem trabalhar para que o aquecimento fique abaixo de 2 °C, buscando limitá-lo a 1,5 °C, devendo o acordo ser revisto a cada cinco anos.

Aliás, é importante ressaltar que, dentre estas citadas Conferências, destacou-se a Rio 92, segundo Basso (2018, p. 230), que teve como resultante a já mencionada Agenda 21, a qual trouxe uma seção inteira (seção 14) dedicada à agricultura sustentável e ao

desenvolvimento rural, tratando-se de um documento importante em âmbito de Direito Internacional, pois já fazia constar a preocupação tanto com o aumento populacional como demonstrava a necessidade crescente da população, o que confirmava a necessidade que a agricultura tinha de enfrentar os desafios da realidade que se avizinhava, evitando a exaustão de terras, estas que são, em regra, indiscriminadamente utilizadas para o cultivo de monoculturas.

Um dos primeiros objetivos elencados na Agenda 21, inclusive, foi a melhoria da produção agrária de forma sustentável, igualmente com o incremento da diversidade e eficiência, juntamente com a segurança alimentar. Ainda, o referido documento coloca sobre a necessidade de exploração de terras aptas a uma maior produtividade, recomendado a busca do aumento da produtividade, evitando a expansão da atividade agrícola para solos pobres ou frágeis. Houve também uma forte preocupação da Agenda 21 com a segurança alimentar, ressaltando a importância da valorização especialmente da agricultura familiar. Ainda, Basso explica que os autores Gordon Conway (2009) e Edward Barbier (2009) trataram do que pode ser denominado como “sustentabilidade agrária”, “definindo-a como a habilidade de manter a produtividade, seja de uma área, de uma fazenda ou de uma nação, quando diante de um estresse (que é previsível e cumulativo) ou um choque (que é grandioso e imprevisível)” (CONWAY; BARBIER, 2009, p. 37 *apud* BASSO, 2018, p. 231).

Foram justamente essas reflexões realizadas no âmbito das mencionadas Conferências que ocasionaram o surgimento da noção sobre desenvolvimento sustentável. Atente-se, contudo, que alguns autores compreendem pela distinção existente entre os termos “sustentabilidade” e desenvolvimento sustentável”, sendo que a sustentabilidade não poderia ser resumida tão somente ao termo desenvolvimento sustentável. No que diz respeito ao desenvolvimento sustentável no meio rural, Leff (2006, p. 473) entende que está intimamente ligado aos valores culturais que definem as necessidades de cada comunidade:

O desenvolvimento sustentável do campo implica a necessidade de ajustar as práticas de uso dos recursos naturais às condições ecológicas e geográficas de cada unidade de produção; mas depende, também, dos valores culturais que definem as necessidades, desejos e aspirações de cada comunidade em relação ao seu ambiente. As normas que regem *as condições de propriedade, acesso e apropriação* dos recursos ambientais das comunidades rurais para sua subsistência se enfrentara com as condições ditadas pelo mercado — os “mecanismos” de desenvolvimento limpo e de implementação conjunta — para a produção agrícola, as quais vem dominando as decisões em relação à seleção de cultivos e de tecnologias. (LEFF, 2006, p. 473)

De seu turno, Assis (2006, p. 81) entende que o conceito de desenvolvimento sustentável deve abranger e visar “à harmonia e à racionalidade, não apenas entre o homem e a natureza, mas entre os seres humanos”. Ainda, esclarece o citado autor que as pessoas devem ser sujeitos do processo, mas devem vê-lo como meio para se obter a melhoria da qualidade de vida para as diferentes populações, especialmente as mais pobres, havendo sempre o respeito às características étnico-culturais. Logo, as ações que visam o desenvolvimento devem priorizar e incentivar programas que tenham como base tecnologias e projetos que visem a solidariedade e a união por objetivos comuns aos grupos envolvidos. Nesse contexto, Assis (2006, p. 81) aduz no sentido de que “é necessário, para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, o resgate histórico-cultural das formas de relacionamento dos seres humanos entre si e com o meio ambiente nas diferentes sociedades como forma de definir o padrão de bem-estar adequado a estas”.

Inclusive, no que toca a ideia de sustentabilidade e sua ligação com o aspecto tecnológico, Basso (2018) trata sobre dois tipos de sustentabilidade: a sustentabilidade fraca e a sustentabilidade forte. Por isso, a noção tecnológica no âmbito da sustentabilidade, mostra-se como boa prática para o desenvolvimento de uma atividade agrária sustentável. Aliás, um dos requisitos para ter uma agricultura sustentável e desenvolvimento rural para a FAO, seria a atividade ser tecnicamente apropriada.

Assim, “insere-se nesse aspecto a necessidade de empregar tecnologias adequadas não somente à obtenção do produto agrário, mas de forma que também os meios para o alcance desse fim sejam adequados” (BASSO, 2018, p. 241-242). Contudo, o referido autor alerta que a utilização dessas práticas, tão somente, não são suficientes para o alcance da sustentabilidade ambiental, pois se resumiria apenas à adoção de técnicas modernas ou apenas ao cumprimento da legislação ambiental, e isto se resume a ideia de “sustentabilidade fraca”, que prega que “a mera evolução tecnológica seria suficiente para alcançar os objetivos da sustentabilidade” (BASSO, 2018, p. 243). No entanto, o autor alerta que, para alcançar a sustentabilidade é preciso ir além e considerar o meio ambiente “como um componente a ser considerado na tomada de decisões sobre cada aspecto da sustentabilidade. Deste modo, seria imprescindível fomentar uma “sustentabilidade forte”, que defende que a aplicação de todos os elementos tradicionais da sustentabilidade, sendo que todos devem estar integrados em todas as atividades empreendidas no meio rural.

Para Sachs (2000), a sustentabilidade abrangeria cinco dimensões principais, quais sejam, a sustentabilidade social, territorial, ecológica, cultural e econômica. A sustentabilidade social diz respeito “não somente ao que o ser humano pode ganhar, mas à

maneira como pode ser mantida decentemente sua qualidade de vida” (OLIVEIRA; LEONETI E CEZARINO, 2019, p. 7). Há aqui, ainda segundo os mencionados autores, uma preocupação com a capacidade de desenvolver uma sociedade justa, democrática e com qualidade de vida. Logo, é um dos eixos da sustentabilidade que visa atender aos critérios de justiça e equidade, preservando também características socioculturais frente às mudanças.

A sustentabilidade ambiental compreende que a partir da ideia de recursos naturais renováveis é que se originou a noção de sustentabilidade. Diz respeito sobre a existência de condições ecológicas necessárias para sustentar a vida humana ao longo das gerações futuras (OLIVEIRA; LEONETI e CEZARINO, 2019, p. 8-9). É a efetiva sustentabilidade que visa a redução do consumo e do impacto ambiental por meio, dentre outros métodos, da reutilização de recursos, devendo abranger um modo de produção com consenso que deve ser compatível com o meio natural e com a estrutura econômica disponível. De seu turno, a sustentabilidade econômica se mostra preocupada com a correta destinação e administração dos recursos naturais, visando o desenvolvimento econômico equilibrado. De acordo com Oliveira, Leoneti e Cezarino (2019, p. 9), seria a capacidade de vincular corretamente os recursos naturais com objetivos econômicos.

A sustentabilidade territorial, de seu turno, versa sobre a superação das disparidades entre regiões, com vistas a melhoria do ambiente urbano bem como a conservação da biodiversidade. Circundam a sustentabilidade territorial temáticas sobre o êxodo rural, a organização territorial e a sustentabilidade dos sistemas urbanos e rurais. Objetiva, igualmente, uma cidade sustentável, “com base no objetivo do bem-estar da população no longo prazo e espera a disponibilidade espacial capaz de prover necessidades econômicas, mas também de ordem cultural, social e ambiental” (OLIVEIRA; LEONETI e CEZARINO, 2019, p. 10).

O viés cultural da sustentabilidade, segundo Oliveira, Leoneti e Cazarino (2019, p. 10) se preocupa com a manutenção e preservação cultural e dos costumes no território a longo prazo. Logo, deve haver a garantia da pluralidade cultural. É neste tocante que Leff (2006) destaca também a importância da democracia ambiental, sustentabilidade e pluralidade caminharem juntas e de forma harmônica, entendendo que a democracia ambiental seria ferramenta hábil a possibilitar o fortalecimento das capacidades dos povos de se autogerirem, aumentando assim o poder desses mesmos povos de fincarem as suas tradições e cultivos. Nesse sentido:

A democracia adquire um sentido mais amplo e com novas atribuições como um processo social orientado a fortalecer as capacidades de decisão e de autogestão para o desenvolvimento pleno das faculdades e do potencial produtivo dos povos e das comunidades de cada região. A democracia ambiental estabelece um estreito vínculo entre as condições de sustentabilidade ecológica, pluralidade política, diversidade étnica e equidade social (LEFF, 2006, p. 460).

A democracia ambiental pugna, portanto, pela participação social direta dos povos, comunidades e movimentos na tomada de decisões que afetem seus modos de vida. Aliás, foram justamente os movimentos ambientalistas, segundo Leff (2006), que passaram a questionar a democracia representativa dominante, reivindicando a democracia participativa.

O movimento ambientalista, articula-se muito bem com o movimento camponês, dos indígenas, quilombolas, operários e classe média. Tudo isso acarretou no questionamento da democracia representativa, concomitantemente propondo um modelo de democracia participativa. (LEFF, 2006, p. 460).

Logo, quanto aos movimentos ambientalistas, Leff (2006, pág. 456) compreende que a existência destes em países em desenvolvimento está diretamente ligada às condições de produção e satisfação das necessidades básicas da população, sendo caracterizados por sua diversidade cultural e política. São critérios e características que orientam os movimentos ambientalistas, por exemplo, a procura por novas formas de organização política, diversos dos sistemas institucionais de poder; a organização com base em valores que primem pela qualidade de vida; a crítica à maximização do lucro; a reivindicação por uma maior participação social nos assuntos políticos e econômicos e na gestão dos recursos ambientais; a elaboração de novos modelos de produção diversos dos modelos capitalistas.

Ainda para Leff (2006), para alcançar a sustentabilidade prevista no desenvolvimento econômico e não somente no crescimento econômico, é necessário resgatar os saberes tradicionais nas diferentes sociedades, bem como preservá-los, o que seria possível por meio dos movimentos sociais, dentre eles, os movimentos ambientalistas. Por isso, os movimentos sociais do meio rural surgem como forma de reapropriação dos recursos da natureza e autogestão de seus recursos produtivos. Lutam por uma melhor distribuição de recursos e da riqueza social de produção dominante. Os movimentos sociais emergentes lutam, portanto, não apenas por equidade e por participação no sistema político e econômico dominante, mas também por uma nova ordem social. Esses novos movimentos sociais lutam por participação social, preservação dos métodos e valores ancestrais e tradicionais, pela defesa de novos direitos étnicos, ambientais, culturais, coletivos. Lutam também pela reapropriação de seus territórios e pela autogestão de seus recursos naturais (LEFF, 2006, p. 454).

Dessa forma, segundo Leff (2006), o surgimento de novas organizações indígenas e camponeses estão abrindo novos caminhos para a construção da sustentabilidade a partir de suas identidades e culturas.

A sustentabilidade do processo econômico não depende apenas da elaboração de normas ecológicas que devam ser respeitadas pelo sistema econômico e do esboço de um sistema jurídico ambiental que legisle e penalize ações antiecológicas. Os movimentos sociais que, com suas demandas, revalorizam e reivindicam para si as condições ecológicas e comunitárias da produção, aparecem como suporte de outra racionalidade produtiva, em que se entrecruzam de maneira sinérgica processos de ordem natural, tecnológica e social para gerar um potencial ambiental que foi ocultado pela ordem econômica dominante. A equidade no acesso e os benefícios dos bens e serviços ecológicos não se reduzem à possível equalização de custos e benefícios no uso dos recursos ambientais dentro da atual racionalidade econômica. A racionalidade ambiental impulsiona, assim, a criação de novas teorias e valores que questionam o paradigma econômico dominante e orientam a ação social para a construção de uma nova racionalidade produtiva, fundada nos potenciais da natureza e nos significados da cultura. É nos mundos de vida das comunidades que os princípios de racionalidade cultural do ambientalismo tomam todo seu sentido em termos de diversidade e de participação, e onde se pode conceber a construção dessa nova racionalidade produtiva (LEFF, 2006, p. 463).

Para Leff (2006), portanto, a racionalidade ambiental seria capaz de impulsionar e orientar uma ação social voltada para a valorização e fomento dos saberes tradicionais, com fundamento na cultura e nos potenciais da natureza. É nesse contexto que o autor ressalta também duas contradições, dois modos de agir distintos: a racionalidade econômica e a racionalidade ambiental. Ainda defende que a racionalidade ambiental deve se sobrepor a racionalidade econômica, na medida em que esta realiza a apropriação econômica dos recursos naturais, orientada pelas forças produtivas do capitalismo. A racionalidade econômica, portanto, tem por base o paradigma econômico dominante, sendo que o benefício auferido por meio da exploração dos recursos naturais restam concentrados nas mãos dos que detêm o poder econômico, seus ônus, contudo, são repartidos e recebidos em especial e de forma majoritária perante aqueles que praticam e anseiam pela exploração participativa e democrática, sustentável e equânime dos recursos naturais, possível por meio da participação das comunidades e povos tradicionais na construção de uma nova economia.

As lutas pela terra estão passando a ser lutas "econômicas" pela apropriação dos processos produtivos dos quais dependem as condições de vida da população e lutas "políticas" que questionam as estruturas de poder e formulam uma participação ativa das populações nos processos de tomada de decisões. As demandas de socialização da natureza vão além do resgate de um patrimônio natural e cultural e se apresentam como uma luta pela apropriação do potencial ecológico de seus recursos produtivos. Não se trata, pois, como pretenderia uma estratégia revolucionária ortodoxa, de uma simples reapropriação dos meios de produção pelas classes despossuídas e exploradas, mas de toda uma crítica do

modo de produção fundado na racionalidade econômica e nos interesses do capital, e excludente das condições ecológicas e dos potenciais produtivos da natureza e da cultura. Além da apropriação passiva dos processos produtivos guiados pela via unidimensional (econômico-tecnológica) das forças produtivas, a democracia ambiental propugna a participação criativa das comunidades rurais na construção de uma nova economia (LEFF, 2006, p. 462).

Comungando do entendimento de Leff, Assis (2006, p. 79) entende que a agricultura familiar, que pode ser visualizada como um dos modelos de comunidades tradicionais de que trata o primeiro autor, segue padrões de racionalidade que fogem à lógica de mercado, pois este busca a máxima eficiência econômica, bem como destoa das ideias e conceitos propostos pela racionalidade econômica, na medida em que sua organização tem por objetivo satisfazer a lógica, a cultura e o modo de produção familiar, de maneira a atender suas necessidades, não almejando satisfazer padrões determinados pelas demandas de mercado.

O princípio da gestão participativa na administração dos recursos ambientais denota o desenvolvimento de uma racionalidade produtiva fundamentada nas condições e potenciais da natureza e da cultura. Logo, é possível compreender que o conceito de democracia ambiental vai muito além da diversidade étnica e da representação dos diversos grupos sociais de uma nação. Imerso no princípio da gestão participativa, a racionalidade ambiental buscou confrontar a racionalidade econômica dominante e a lógica de mercado, estes que têm tornado a racionalização da sociedade global em um mecanismo hierarquizante e excludente, ocasionando processos de exploração da natureza, marginalização social e degradação ambiental, isto é, gera todas as consequências que o princípio da gestão participativa no manejo dos recursos ambientais busca evitar (LEFF, 2006, p. 473).

Ainda, busca-se efetivar o princípio da equidade na diversidade, que implica a “autodeterminação das necessidades, a autogestão do potencial ecológico de cada região em estilos alternativos de desenvolvimento e a autonomia cultural de cada comunidade” (LEFF, 2006, pág. 466). Portanto, o que os movimentos ambientalistas lutam é para além de uma “distribuição de poder” de cima para as demais comunidades, reivindicam a reapropriação da natureza, dos recursos ambientais, da cultura, do seu mundo da vida.

O princípio da identidade étnica e diversidade cultural explicam que, por meio da racionalidade ambiental há a reapropriação dos recursos ambientais pelas comunidades rurais, sendo que as próprias comunidades poderão incorporar “conhecimentos científicos e tecnológicos modernos que incrementem a produtividade de suas práticas tradicionais” (LEFF, 2006, pág. 434), sem afetar ou destruir sua identidade étnica e seus valores culturais, estes que atribuem significado ao estilo de vida, criatividade e energia social como fontes de

produtividade. Ainda, a união desses processos produtivos, quais sejam, o ecológico, o tecnológico e o cultural gera novos potenciais produtivos para o desenvolvimento sustentável.

Ainda, ao se utilizar a noção de sustentabilidade no meio rural, isso implica necessariamente em pensar acerca da instituição de políticas públicas que, de fato, visem alcançar um desenvolvimento rural sustentável. Nesse sentido, segundo Assis (2006), o que se propõe é a implementação de diversas formas de desenvolvimento rural sustentável, que busque desenvolver as várias modalidades de agricultura, e não apenas aquela que visa e objetiva desenvolver unicamente a agricultura patronal. É nesse sentido que o citado autor acrescenta:

O que se está propondo é que para a implementação de formas de desenvolvimento rural sustentável deve ser construída uma lógica econômica e social que possibilite o desenvolvimento de múltiplas formas de agricultura, ou seja, em contraposição à lógica vigente, que dificulta caminhar nessa direção ao vincular-se à agricultura patronal em detrimento de outras formas de organização social da produção agrícola, como a agricultura familiar, fundamentais na reprodução de conhecimentos e modos de vida tradicionais. Deve-se considerar, inclusive, que a possibilidade de reprodução dessas diversas formas de organização social da produção agrícola é um bom indicador econômico-social de sustentabilidade (ASSIS, 2006, p. 82).

Assis (2006, p. 83) coloca a agroecologia como uma das ferramentas para a obtenção da sustentabilidade, ao mesmo tempo em que se trata de um meio de produção idêntico a agricultura familiar. Suscita também o entendimento sobre a necessidade de estabelecer mecanismos de crédito (custeio e investimento) que sejam interligadas à assistência técnica habilitada em agroecologia e possibilite canais de comercialização para a venda de uma produção agrícola diversificada, com ênfase nos mercados locais, pois são nestes mercados que há um maior atendimento das demandas dos agricultores familiares descapitalizados em se tratando de um processo de desenvolvimento rural sustentável. Ainda, outra etapa importante para a garantia da sustentabilidade do sistema agrícola seria a substituição de insumos convencionais por orgânicos, na medida em que significa uma etapa importante quando se trata da transição de uma produção convencional para uma produção agroecológica.

Entendimento idêntico também tem Bianchi (2016, p. 299), ao compreender a agroecologia como uma das ferramentas para a obtenção da sustentabilidade e que tem por objetivo conciliar a atividade agrícola e, concomitantemente, manter as características naturais e ecológicas do meio ambiente, igualmente considerando fatores sociais e

econômicos, sempre primando para a adaptação do homem ao meio em que vive quando do desenvolvimento da atividade agrícola, e não o contrário.

A agroecologia, por ser um modelo agrícola que prima por uma produção agrícola que não agrida o meio ambiente, além de resgatar a lógica de produção presente nas sociedades camponesas tradicionais, integra as propostas agroecológicas com outras voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar. Esses fatores todos integrados reforçam a propostas de uma ação local como alternativa para o desenvolvimento sustentável, “pois tendo em vista que os agricultores familiares possuem um envolvimento local, viabilizam-se os mercados locais a partir de uma aproximação e orquestramento de interesses entre produtores, comerciantes e consumidores locais” (ASSIS, 2006, p. 86).

Ademais, dentre algumas vantagens da agroecologia, Bianchi (2016, p. 300-301) destaca a redução da compra de insumos e a diversificação dos sistemas – que propiciam colheitas de diferentes cultivos, em diferentes épocas do ano, o que possibilita um melhor ingresso de renda agrícola e distribuição de maneira mais homogênea durante um dado período. Logo, diferentemente da agricultura convencional/patronal que pratica o plantio utilizando do método da monocultura, em que havendo a quebra de uma safra ou do preço de determinada cultura haverá consequências sérias e danosas quanto à obtenção de renda, na agroecologia, por haver um plantio de culturas diversas, os riscos de queda e quebra são menores. Além disso, esse tipo de plantio, pautado na variedade de produção agrícola, a exemplo da agroecologia, promove a diversidade do regime alimentar, possibilitando incremento e garantia de segurança alimentar.

Assad e Almeida (2004, p. 9) ressaltam, contudo, que ainda são minoritárias as propostas de uma agricultura de base sustentável em alguns contextos sociais da produção agrícola brasileira, sendo até mesmo marginalizadas, apesar de algumas regiões terem reconhecido e avançado na implementação de políticas públicas específicas para o fomento e adoção de uma agricultura sustentável. Ampliar a e generalizar essa proposta enfrenta questões que ainda não estão sendo trabalhadas em espaços onde não há o poder suficiente para intervir. A questão é que “as tecnologias defendidas/propostas pelo movimento de agricultura sustentável supõem uma certa ruptura com as técnicas ditas convencionais ou ‘modernas’ de produção agrícola, de gestão e de acesso às matérias e recursos primários.

Ainda segundo Assad e Almeida (2004, p. 9), há correntes que se estruturam a partir da concepção de tecnologia agrícola mais sustentável, capitaneadas pelas denominadas agricultura ecológica, agroecologia, agricultura orgânica, entre outras. Estas tendem a redefinir os objetivos e opções terminológicas, bem como os sistemas de produção. Inclusive,

na maioria das concepções, a tecnologia é, para além de um conjunto de procedimentos próprios a uma ciência particular, também a união de mecanismos com o objetivo de organizar e ampliar conhecimentos com fins específicos. Uma destas concepções trata da abordagem energética da agricultura, por exemplo, que estaria situada no debate existente entre duas correntes extremas:

[...] uma, que busca uma certa maquiagem ecológica da agricultura “moderna”, oriunda da Revolução Verde, e outra que visa difundir e implementar os princípios de funcionamento de uma agricultura tradicional, não modernizada. A primeira corrente não conseguiu ainda abandonar a visão “de produto” e a perspectiva setorial da agricultura, tendendo a beneficiar as cadeias produtivas e seus mercados em detrimento da perspectiva de conjunto da agricultura. A segunda abordagem tem dificuldades em promover uma maior generalização de suas proposições, visto que se encontra circunscrita a espaços restritos de experimentação, ainda sem um aporte científico capaz de consolidá-la, apesar de sua recente abertura ao campo científico (ASSAD; ALMEIDA, 2004, p. 9).

Para que haja uma agricultura, portanto, efetivamente sustentável, além de um padrão tecnológico é preciso principalmente, segundo Assad e Almeida (2004, p. 9), “se constituir enquanto um movimento social *stricto sensu*, ou seja, numa ação social organizada contra a hegemonia do modo de desenvolvimento agrícola atual”. Ainda seria necessário atribuir mais expressividade e ampliar as iniciativas voltadas à agricultura sustentável para que, de fato, transforme-se em um movimento social forte e não apenas iniciativas isoladas, de modo a ter voz e força perante o modo dominante de produção agrícola.

Para que a agricultura sustentável se torne uma efetiva alternativa técnico-produtiva global, é preciso, segundo Assad e Almeida (2004, p. 12), que supere a lógica de ação eminentemente contestadora dos outros meios de produção, bem como não fique restrita apenas a espaços socioculturais específicos. É preciso, portanto, que os grupos e movimentos demonstrem a capacidade deste tipo de agricultura de produzir e que apresentem e melhor viver. Além disso, em qualquer hipótese, a agricultura sustentável deve garantir: a repartição dos frutos (produtos e renda) de maneira igualitária; a manutenção ou a potencialização dos ganhos produtivos obtidos nos últimos anos, sendo este o diferencial que possibilitou a agricultura estar nos altos patamares de indicadores do desenvolvimento do país; a ampliação de mercados agrícolas, com ênfase naqueles da demanda interna; e ter como objetivo constante a proteção do meio ambiente.

O Brasil ainda caminha de modo a tentar realizar uma produção agrícola fincada nos preceitos da sustentabilidade, porém ainda prevalece o modo de produção não sustentável no país, o que ocasiona e traz impactos danosos à segurança alimentar e nutricional, além de

impactar negativamente a saúde humana, igualmente gerando exclusão social e degradação ambiental.

4 A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO DO SISTEMA AGROLIMENTAR BRASILEIRO VIGENTE E A DESBUROCRATIZAÇÃO DO COMÉRCIO DA PRODUÇÃO FAMILIAR A PARTIR DA CRIAÇÃO DE INSTRUMENTO REGULATÓRIO COM FORÇA NORMATIVA PARA EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

O sistema agroalimentar, quer seja em âmbito nacional ou internacional, há muito, está em crise. Esse sistema, que abarca dois setores diferentes, isto é, a agricultura e a alimentação, inicia sua formação com a produção de alimentos gerida em pequenas lavouras, na chamada agricultura tradicional, também conhecida como agricultura de pequeno ou médio porte. No entanto, este tipo de agricultura vem a sofrer impacto e passa a ser protagonista não mais a produção agrícola cultural, artesanal, tradicional, mas sim a tecnologia e a modernização do rural, que chega e também impõe a modernização da produção de alimentos, esta que passa a ser realizada pela agricultura de grande porte, pelos grandes produtores de monoculturas.

Para discutir o assunto de forma inicial, metodologicamente, optou-se por realizar uma análise acerca do sistema agroalimentar atual, tanto a nível mundial como nacionalmente. A partir disso, vislumbrou-se os principais organismos que abordassem, de maneira direta ou indireta acerca da alimentação e agricultura, para finalmente verificar a necessidade de um órgão regulatório do sistema agroalimentar brasileiro. Utilizou-se, especialmente, de dados, informações e estudos de organismos oficiais para obter respostas concretas e próximas da realidade, para além da análise das teses dos pesquisadores com estudos no tema.

Essa crise que persiste no sistema agroalimentar, que influencia diretamente para ocasionar as falhas do mercado de alimentos, mostra-se também envolvida em um cenário de fome e de miséria a nível mundial, mazelas que parecem estar enraizadas, dificultando sobremaneira o alcance da tão importante soberania e segurança alimentar, especialmente no Brasil.

Atualmente, depara-se com um modelo agroalimentar hegemônico, pautado nas forças capitalistas que buscam promover cada vez mais as monoculturas, as indústrias alimentícias, as grandes corporações de alimentos, em detrimento da produção tradicional de alimentos, produzida pela agricultura familiar, local e nacional.

No que toca ao comércio de alimentos, vê-se no Brasil um grande exportador da produção alimentícia aqui realizada, porém, contraditoriamente, o abastecimento interno brasileiro é realizado pelas grandes e multiempresas estrangeiras, que dominam o mercado de alimentos e injetam no mercado brasileiro produtos, insumos químicos e alimentos

também estrangeiros, visando tão somente o lucro, em detrimento da saúde e alimentação adequada e da agricultura nacional e local. Desta forma, há um prejuízo gradativo no que diz respeito à eliminação ou mesmo diminuição da fome e da miséria no Brasil, para além de dificultar cada vez mais a obtenção da soberania alimentar nacional. Ainda, estimula-se a importação de alimentos para abastecer o mercado interno, ao invés de fomentar a agricultura produtivista e tradicional de alimentos, esta que está sendo cada vez mais demandada pelos consumidores, mas que é praticamente invisibilizada.

É diante desse cenário que se propõe, inicialmente, uma regulação do setor agroalimentar brasileiro, de modo a, minimamente, harmonizar os dois tipos de agricultura que produzem alimentos, mas que, devido justamente a crise alimentar, hoje, estão divididos em dois polos, sendo que em um deles há os defensores da agricultura tradicional, capitaneado pela agricultura familiar, e o outro polo, constituído pelos defensores das grandes indústrias alimentícias e da agricultura de monoculturas, dirigido pelo agronegócio.

Ocorre que, o que atualmente acontece é uma autorregulação do mercado. Na medida em que se mostra baixa a efetividade da intervenção estatal no que diz respeito à alimentação, o que aumenta o risco de doenças associadas ao consumo de alimentos. Para além disso, o Estado, que seria o responsável por regular a qualidade dos alimentos consumidos, é também o mesmo que realiza os interesses das indústrias.

Mostra-se urgente regular este setor, de maneira a reger agricultura e alimento num único sentido, este que é voltado para a promoção da saúde, alimentação adequada, segurança alimentar, sustentabilidade e desenvolvimento econômico rural. É nesse cenário que se propõe um sistema agroalimentar regulado por um órgão com poder, para além do consultivo – que tenha a participação social na gestão democrática dos recursos agrícolas - e fiscalizatório, mas principalmente, com poder normativo, executório e sancionador.

É nesse contexto que propõe e compreende pela necessidade de uma agência reguladora para o setor agroalimentar brasileiro, para que este seja regulado, contemplando os interesses de ambos os principais setores da agricultura, concomitantemente promovendo uma alimentação adequada, com ênfase nos princípios e saberes da agricultura familiar, visando a segurança e soberania alimentares, além do desenvolvimento econômico rural e a saúde.

4.1 A compreensão da crise do sistema agroalimentar brasileiro a partir da atual regulação mundial dos alimentos

As noções iniciais acerca do sistema agroalimentar moderno advêm do reconhecimento acerca dos processos industriais, estes que, a partir de meados do século XIX, atribuíram e deram uma nova visão aos circuitos de produção, distribuição e consumo de alimentos, modificando assim a própria noção sobre o ato de se alimentar. O desempenho, de uma forma geral, acerca dos próprios sistemas alimentares, depende da sua coerência e interação com vários outros sistemas, a exemplo dos sistemas agroalimentares, sistemas de proteção ambiental, de saúde e de proteção social.

Um sistema agroalimentar significa um sistema agrícola e alimentar que abranja toda a gama de atores e suas atividades interligadas de agregação de valor. Incluindo a produção primária de alimentos e produtos não alimentícios na agricultura, pesca, silvicultura, assim como armazenamento, transporte, manuseio, pós-colheita, processamento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos. Por tais requisitos, os sistemas agroalimentares são de suma importância para geração de renda e emprego para milhões de famílias (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2021).

É possível perceber que a produção em massa de alimentos caminha paralelamente ao progresso e crescimento da industrialização e urbanização que ocorre durante o século XIX. O verdadeiro processo de “subversão” alimentar começa pelos alimentos enlatados, ainda na Revolução Francesa. Em seguida, com a invenção de máquinas de produção de gelo, houve a possibilidade de transportar e distribuir comidas congeladas por longas distâncias. Esses produtos eram distribuídos nos armazéns, que começaram a se organizar em redes e apostaram na publicidade e marketing, de modo a criar mercado para alimentos que acabavam de ser inventados. Assim, eram nas mercearias que a classe trabalhadora encontrava uma comida cada vez mais industrializada. Com o tempo, as mercearias cresceram e se organizaram em rede, dando origem às cadeias de mercado, as quais se organizam como supermercados (PINTO, 2018, p. 280-281).

Nesse sentido, a utilização de herbicidas, fertilizantes, adubos e a motorização, além da manipulação genética, foram tendências dominantes no século XX. Aproximadamente em 1990 surgem os primeiros alimentos geneticamente modificados no mercado de alimentos. Aliás, o sistema agroalimentar brasileiro apresentou bom desempenho no início da década de 90. Entre 1990 e 1993 houve aumento de sua produtividade, momento em que também apresentou potencialidades de expansão. No entanto, o bom desempenho real do sistema agroalimentar brasileiro foi por meio da agroindústria, que foi objeto de várias iniciativas de inovação tecnológica e organizacional, segundo Cribb (2004, p. 170).

E é considerando este moderno sistema agroalimentar que surge o conceito de substitucionismo, que significa que “o produto original se torna um simples insumo industrial” (PINTO, 2018, p. 281). É nesse ponto que a indústria química passa a determinar aquilo que é entendido como “alimento”, pois é justamente por meio dos processos químicos que são criados produtos que tendem a rivalizar ou substituir os originais. Nesse sentido:

Hoje, pesticidas, fertilizantes, sementes híbridas ou geneticamente modificadas, monoculturas, sistema mecanizado de trabalho e irrigação são os elementos que caracterizam o sistema agroalimentar contemporâneo. No caso do gado, ele é gestado por inseminação artificial, criado em regime de confinamento e nutridos com hormônios e antibióticos. Pesquisas no setor da nanotecnologia indicam que o passo seguinte na tecnologia alimentar é a manipulação ao nível da célula e do átomo. Todos esses desenvolvimentos estão estreitamente ligados ao grande capital. Cada setor da indústria agroalimentar – manipulação genética, venda de sementes e insumos, processamento, distribuição e venda – é controlado por um pequeno número de empresas que se unem em oligopólios de âmbito global (PINTO, 2018, p. 282).

Nesse contexto, Cribb (2004) acrescenta que, nos últimos anos, verificou-se que o sistema agroalimentar brasileiro tem mostrado inegável importância na economia nacional, auxiliando no ajuste da balança comercial do país, especialmente em razão do aumento de exportações. Concomitantemente à evolução do sistema agroalimentar, vem crescendo a reforma econômica, buscando intensificar a participação do Brasil no mercado internacional, a partir da destinação da produção nacional para o mercado externo. Assim,

A estratégia de industrialização de substituição à importação, orientada para o mercado interno, vem cedendo lugar à estratégia de crescimento de livre iniciativa, orientada para o mercado externo. Esse processo de reestruturação econômica tem sido induzido basicamente por duas forças. A primeira é a mudança crescente na ordem mundial, caracterizada pela tendência de globalização de mercados e de formação de blocos comerciais. A segunda abrange as políticas de ajuste estrutural decorrentes da crise da dívida e promovidas pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (CRIBB, 2004, p. 171).

A partir disso, passa-se a se preocupar, então, em propor um modelo agrícola-alimentar viável a longo prazo, baseado em princípios de renovação e sustentabilidade. Ocorre que a destruição ambiental causada pelo atual modelo que coordena o vigente sistema agroalimentar afeta e deteriora principalmente as relações sociais. De acordo com Pinto (2018, p. 287), a agricultura familiar, aliás, é uma das mais afetadas pelo atual sistema agroalimentar, pois os pequenos produtores perdem sua autonomia frente aos comandos do grande capital. Propor um novo modelo implica em possibilitar a emancipação não apenas

desses povos e comunidades, mas também impedir que a alimentação seja moldada e tenha tendências e decisões que atendam cada vez mais aos imperativos financeiros.

É nesse sentido, inclusive, que surge a agroecologia, que tem como base as práticas sustentáveis, primando por não retirar do meio ambiente mais do que a ele se fornece. Propõe a aplicação dos princípios da ecologia aos sistemas produtivos sustentáveis, reagindo ao disposto e apregoado pelo sistema agroalimentar moderno. Encampada por ambientalistas e uma série de agricultores durante os anos 1980 e 1990, a agroecologia oscila entre a ciência, um movimento social e uma prática agrícola (PINTO, 2018, p. 285). Sobre a agroecologia, diz-se que:

(...) a agroecologia não propõe o retorno a técnicas de cultivo primitivas, mas antes promove o resgate de conhecimentos tradicionais que apresentem alternativas viáveis ao desenvolvimento sustentável. Assim, a participação de populações indígenas e quilombolas é encorajada, pois acredita-se que seu conhecimento do solo, ainda que prático, pode ser de grande utilidade ao revelar uma série de soluções que ao longo do tempo se mostraram rentáveis. Aqui, o saber empírico se afina ao conhecimento científico e sistemático em meio a uma ação coletiva de caráter participativo (PINTO, 2018, p. 286).

O sistema agroalimentar, bem como a crise persistente em que se encontra e que influencia diretamente para ocasionar as falhas do mercado de alimentos, é envolto num contexto ainda mais profundo de fome e de miséria a nível mundial, mazelas que parecem estar enraizadas, dificultando sobremaneira o alcance da tão importante soberania e segurança alimentar, especialmente no Brasil.

Compreende-se que a crise agroalimentar mundial eclodiu em 2007, porém, desde aproximadamente 1970 que teve início. Carvalho (2018, p. 143-146) vai além, e explica que as razões de parte das mortes decorrentes da segunda guerra mundial, que aconteceu entre 1939 e 1945, estão relacionadas à fome e às doenças que envolvem a carência de alimentos, visto que o alimento era, verdadeiramente, uma “arma de guerra”, utilizada pelas potências que estavam no conflito, consistindo em um momento de grande privação alimentar, o que ocasionou o forte extermínio em massa de várias populações. Ainda, devido à guerra, houve queda da renda dos agricultores e trabalhadores rurais, o que fez com que as famílias rurais ficassem abaixo da linha de pobreza, gerando o êxodo rural. Com este cenário, os Estados tiveram que buscar soluções, sendo urgente a necessidade de garantir segurança alimentar, especialmente aos países recém-saídos do conflito, contemplando-se a importância de tratar os altos preços dos produtos agroalimentares e sua volatilidade, oriundos das incertezas com

relação ao solo e às doenças que incidiam sobre os produtos agrícolas, bem como averiguar as condições climáticas.

No pós-ssegunda guerra mundial, para fins de recuperação, houve aumento dos estímulos para proteção do setor agrícola, com a adoção de programas pelos Estados com o objetivo de realizar mudanças estruturais no campo. Por isso, no início dos anos 1950, os governos europeus estimularam o aumento da produção agrícola por meio do fomento do progresso tecnológico, de modo a expandir a produção e aumentar a oferta de alimentos disponíveis. É nesse cenário que se percebe o crescimento da produtividade do setor agroalimentar a um fenômeno maior, qual seja, a difusão tecnológica ocasionada pela revolução agrícola que acontecia com a evolução do capitalismo industrial (CARVALHO, 2018, p. 149).

É no auge dos anos 1970, inclusive, que era apresentada a ideia de uma agricultura alternativa para contrariar o padrão imposto pelas tecnologias da revolução verde. A agricultura “alternativa” significa a necessidade de se contrapor às modalidades intensas e agressivas de produção, que fazia uso da mecanização pesada, adubos químicos, agrotóxicos e modificação genética de cultivos e criações, pois era necessário superar o modelo produtivista de agricultura para que iniciasse um novo modelo de desenvolvimento rural. (ANJOS; CALDAS, 2017, p. 2).

O evento da globalização, após a década de 1980, que foi incentivado pela desregulação dos sistemas financeiros nacional e internacional, bem como pela estratégia de abertura econômica dos países, causou a ampliação do raio de atuação do capital financeiro. Ocorreu que os bancos e as instituições financeiras adentraram em um novo cenário de operações e de valorização do capital, para além do seu papel de origem, isto é, o de intermediação e suprimento de crédito.

Nesse contexto de mudanças, o sistema agroalimentar adquiriu dimensões globais, acompanhado de intensas modificações tecnológicas, bem como de internacionalização do capital industrial e do padrão de consumo, em que havia a hegemonia dos Estados Unidos no que diz respeito ao regime alimentar, o qual, entretanto, viu seu poder fragilizado no início dos anos 1970, e, em contrapartida, ganhou realce um quadro de instabilidade crônica “marcado pela replicação global do modelo agroindustrial americano, pela entrada de novos competidores no mercado agrícola, pelo enfraquecimento do dólar e pela alta dos preços de matérias-primas” (PAULA; SANTOS; PEREIRA, 2015, p. 296).

Unido a estes fatores, Paula, Santos e Pereira (2015, p. 297) acrescentam que houve também um desequilíbrio na relação entre a oferta e a demanda devido ao crescimento

populacional e em virtude da migração rural-urbana nos países menos desenvolvidos. Por tais motivos, a desregulação dos mercados, assim como a abertura das economias ao circuito financeiro internacional proporcionou as condições necessárias para que o capital financeiro tivesse poder de coordenar as operações produtivas ao longo de toda a cadeia de valor, consistindo em um elemento estruturante do processo de globalização do sistema agroalimentar.

Rapidamente houve o domínio do comércio de alimentos por agentes especuladores, que influenciavam os preços e se aproveitavam de situações de instabilidade para transformá-las em oportunidades de ganho, convertendo as *commodities* alimentares em espaço do circuito financeiro. Percebe-se, deste modo, que o avanço do capital financeiro em direção ao sistema agroalimentar conseguiu converter os alimentos em seu objeto de operações, transformando-o em verdadeira mercadoria, retirando sua essência alimentar. Segundo Esteve (2017, p. 24), a fome possui causas políticas, não consistindo em algo inevitável, pois, em verdade, a principal função dos alimentos, que é alimentar, terminou por ficar em segundo plano, até porque, primeiramente foi e continua a ser tratado como mercadoria.

Certamente, as questões meteorológicas, a exemplo das chuvas e secas intensas, podem agravar os problemas alimentares, mas não são suficientes para explicar a escassez dos alimentos. Para compreender a alimentação, portanto, é imprescindível entender sobre e para quem se produz, isto é, o controle dos recursos naturais.

Belik, Cunha e Costa (2012), assim como Esteve (2017) e Magdoff (2017), entendem que a crise dos alimentos é estrutural, inerente e decorrente à crise do capitalismo, que provoca, igualmente, o permanente cenário de crise econômica social. Os citados autores enumeram algumas das principais causas da crise dos alimentos, dentre elas: a superprodução, a escassez ou a má distribuição da produção alimentícia; a insuficiência ou a falta de renda que possibilite o acesso aos alimentos; o aumento dos preços; a diminuição da população camponesa produtora do alimentos – que migrou para as cidades devido o processo de industrialização; e, conseqüentemente, a inserção da tecnologia na agricultura, tornando desnecessário ter muitos trabalhadores rurais, pois estes podiam ser substituídos por máquinas.

A crise alimentar mundial veio a eclodir em 2007, expressa pela elevação dos preços e pelo desabastecimento de gêneros alimentícios essenciais nos diversos países, possuindo como agravantes a mudança climática, provocando a redução das áreas aptas para a produção agrícola, e a disseminação do uso de biocombustíveis. Com isso, houve, em verdade, uma convergência de motivos que terminou por desestabilizar os mercados internacionais de

alimentos, refletindo, por consequência, nos mercados nacionais. Por tais motivos, aliás, cogitou-se a promoção de uma nova revolução verde, de modo que houvesse o rápido aumento da oferta de produtos agrícolas (BELIK, CUNHA e COSTA, 2012, p. 109). A pior parte da crise durou cerca de seis meses, iniciando no final do ano de 2007, devido ao aumento internacional dos preços dos principais alimentos, que alcançaram seu nível mais alto em 30 (trinta) anos. Assim, de acordo com Murphy e Schiavoni (2017, p. 19), a combinação de causas que aconteceram entre 2007 e 2008 apenas expuseram as fragilidades de um sistema alimentar insustentável.

Igualmente, as crises alimentares de 2008 e 2011 denotaram, novamente, a grande vulnerabilidade do sistema agroalimentar. As denominadas “revoltas da fome”, aglomeração de pessoas nas ruas exigindo o que comer, foi uma constante durante todo o ano de 2008, justamente devido ao preço dos alimentos, situação que aconteceu em países como o Senegal, Filipinas, Paquistão, Marrocos e Indonésia. Já em 2011, as revoltas que aconteceram no Norte da África e no Oriente Médio também tiveram início devido ao aumento dos preços dos alimentos (ESTEVE, 2017, p. 27).

Desde 2014, o número de pessoas afetadas pela fome em todo o mundo tem aumentado lenta e gradativamente. De acordo com o relatório “O Estado da segurança alimentar e nutricional no mundo 2020 (SOFI 2020)” – que tem a intenção alcançar a Fome Zero até 2030, complementando a avaliação usual da segurança alimentar e nutricional com projeções de como o mundo poderá ser em 2030 -, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP), e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a fome na América Latina e no Caribe em 2019, afetou 47,7 milhões de pessoas e, até 2030, poderá atingir, aproximadamente 67 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 20 milhões a mais do que em 2019 (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2020). Ressalta-se que estas estimativas presentes no mencionado estudo não consideram as possíveis consequências ocasionadas pelo COVID-19 ou “coronavírus (SARS-CoV-2)”, pandemia mundial causada pelo agente coronavírus – família de vírus que causam infecções respiratórias – descoberto em 31 de dezembro de 2019, após casos registrados na China, sendo identificado no Brasil, no dia 26 de fevereiro de 2020, o primeiro caso de infecção pelo coronavírus, na cidade de São Paulo-SP (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

Ainda segundo a FAO (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2020) e de acordo com o constante no SOFI 2020, “em termos percentuais, a fome atualmente afeta 7,4% da população

da América Latina e Caribe e deve aumentar para 9,5% até 2030”. Contudo, acredita-se que as projeções mencionadas no relatório SOFI 2020 poderão ser ainda piores devido ao impacto causado pela pandemia do novo coronavírus, que agrava ainda mais a situação de fome mundial.

Segundo o relatório “O Estado da segurança alimentar e nutricional no mundo 2021 (SOFI 2021)”, os reflexos ocasionados pela pandemia do COVID-19 foram sentidos durante todo o ano de 2021, sendo que o PoU – índice que verifica a prevalência de desnutrição e que integra e contribui para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS’s) – após permanecer praticamente inalterado de 2014 a 2019, aumentou de 8,4% para cerca de 9,9% entre 2019 e 2020, aumentando, portanto, o desafio de atingir a meta da Fome Zero até 2030. “Estima-se que entre 720 e 811 milhões de pessoas no mundo passaram fome em 2020. Considerando-se o meio da faixa projetada (768 milhões), 118 milhões de pessoas enfrentavam a fome a mais em 2020 do que em 2019, com estimativas variando de 70 a 161 milhões”.

No entanto, é preciso destacar que, embora a pandemia do COVID-19 certamente tenha sido um fator importante para o aumento da fome, as mudanças observadas de 2019 a 2020 não podem ser atribuídas apenas à pandemia, visto que existiram e continuam a existir outros fatores que igualmente contribuíram para o agravamento mundial do estado de fome. “O Banco Mundial estima que a pandemia COVID-19 empurrou de 119 milhões a 124 milhões de pessoas para a pobreza extrema em 2020”. Aliado a isso, pesquisas do Banco Mundial revelam proporções impressionantes de famílias urbanas e rurais que relataram uma diminuição em sua renda após o início da crise COVID-19 (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2021).

Ainda segundo o SOFI 2021, a maioria das pessoas que passam fome no mundo vivem na Ásia, África e na América Latina e Caribe, sendo que do número total de pessoas subnutridas em 2020 (768 milhões),” mais da metade (418 milhões) vive na Ásia e mais de um terço (282 milhões) na África, enquanto a América Latina e o Caribe respondem por cerca de 8 por cento (60 milhões)”. Quando se compara com o ano de 2019, são 46 milhões de pessoas a mais na África que estão passando fome, quase 57 milhões a mais na Ásia e cerca de 14 milhões a mais na América Latina e no Caribe que também foram afetados pela fome em 2020.

Deste modo, a projeção é que a Fome Zero em 2030 não será alcançada. “Cerca de 30 milhões de pessoas a mais podem enfrentar a fome em 2030 em comparação com o cenário

sem COVID-19, revelando possíveis efeitos persistentes da pandemia na segurança alimentar global”, de acordo com o SOFI 2021 (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2021).

As transformações que o meio rural sofreu, comandadas por segmentos industriais específicos, faz com que a agricultura perca, a partir de então, a sua identidade como atividade primária, visto que novas referências conceituais ganharam espaço, de modo a interpretar a economia rural como uma grande máquina com várias engrenagens, movida por diferentes atores e segmentos num ambiente econômico unificado.

Nesse sentido, o meio rural passa a abranger e agregar atividades não só agrícolas, mas também industriais, comerciais e financeiras. Com essa união de fatores, “a relação entre produção e consumo de alimentos, originalmente associada às características do mundo rural, ganhou complexidade”, a gradativa transformação tecnológica da agricultura, e a maior integração dos mercados nacionais, o que resultou num sistema agroalimentar de dimensão global (PAULA, 2017, p. 23).

A relação entre agricultura e indústria originou o conceito de “*agrobusiness*”, que tem como referência a agricultura dos Estados Unidos, esta que ganhou visibilidade a partir da década de 1950. Agrega-se, então, um sentido econômico ao meio rural em substituição ao produto rural tão somente. O sistema agroindustrial ou agroalimentar consiste, portanto, na integração da agricultura e indústria, compreendendo “a indústria fornecedora de meios de produção para a agricultura, as atividades rurais, a indústria processadora, a esfera de distribuição, e o consumo final” (PAULA, 2017, p. 24).

O sistema agroalimentar, mostra-se, assim, como algo complexo, que vai desde a produção do alimento, realizada, em parte, pela agricultura familiar, até a indústria que fornece o alimento ao consumidor final.

Internacionalmente, segundo Müller (2014, p. 105), o sistema agroalimentar é regulado especialmente por organizações internacionais, sendo possível destacar algumas das principais para este trabalho, quais sejam: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Alimentar Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Sucintamente, a ONU consiste na principal e mais conhecida das organizações internacionais, editando, em 1997, o “Comentário Geral 12”, ato internacional que detalha do que se trata o direito à alimentação adequada, além de declarar que mencionado direito é reconhecido em vários instrumentos internacionais, a exemplo do Pacto Internacional do

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Ainda, o Comentário Geral 12 cuidou de tratar sobre:

(...) adequação e sustentabilidade do acesso e da disponibilidade de alimento, das obrigações e violações, da implementação no âmbito nacional, dos marcos legais e legislação de referência, do monitoramento, dos corretivos e responsabilidades, das obrigações internacionais, dos Estados-parte, dos Estados e as organizações internacionais, e por fim das Nações Unidas e outras organizações internacionais (MÜLLER, 2014, p. 111-112).

Além disso, a ONU também ponderou sobre as noções de sustentabilidade e a relação existente entre as noções de alimentação adequada e segurança alimentar. Igualmente, determinou obrigações e violações, estipulando medidas para os Estados cumprirem, impondo aos mesmos os deveres de respeito, proteção e satisfação do direito à alimentação adequada.

Há também os Relatórios Anuais sobre direito à alimentação, apresentados pela ONU, denominados “Relatórios Temáticos Anuais do Relator Especial sobre o direito à alimentação”, o “*Annual thematic reports of the Special Rapporteur on the right to food*”. A Relatora Especial do Relatório, que apresenta uma perspectiva crítica sobre sistemas alimentares, crises alimentares e o futuro do direito à alimentação 2020 – “*Report Critical perspective on food systems, food crises and the future of the right to food 2020*” - chamou especial atenção para as populações que vivem em situação de quase fome, bem como as que são vítimas de fome, mazela que ameaça mais de 113 (cento e treze) milhões de pessoas no mundo inteiro.

Igualmente, criticou a expansão de um regime econômico internacional que controla os recursos naturais, realizando sua desigual distribuição, além de promover a exploração de trabalhadores agrícolas, causando diminuição gradativa da diversidade dos sistemas alimentares e, em contrapartida, um aumento da produção de monoculturas. Entendeu e exigiu que deveriam ser oferecidas reparações aos marginalizados que sofrem com a desigualdade, esta que piora ainda mais a condição daqueles após situações de emergência, a exemplo das mudanças climáticas, que agravam sobremaneira o abismo da desigualdade no caso dos trabalhadores rurais. Conclui que, embora exista a meta do “fome zero” e do combate à desnutrição até 2030, a realização do direito à alimentação continua sendo uma realidade distante, se não inalcançável, para muitas pessoas (ONU - Relatório Perspectiva crítica sobre sistemas alimentares, crises alimentares e o futuro do direito à alimentação 2020, 2020, p. 3).

Em 24 de dezembro de 2020, foi também apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Relatório de visão do Relator Especial sobre o direito à alimentação 2021 - *Vision report of the Special Rapporteur on the right to food 2021*. No citado Relatório sobre o direito à alimentação de 2021, o Relator Especial para o direito à alimentação ofereceu um esboço dos objetivos que pretende atingir durante seu mandato, contemplando seu modo de visualizar as áreas de proteção e temas prioritários, os quais informarão seus futuros relatórios temáticos.

No seu primeiro informe ao Conselho de Direitos Humanos, por meio do Relatório, o Relator Especial colocou sua visão e preocupações temáticas, além de elencar as questões que entendeu prioritárias para todo o seu mandato. O Relator assumiu o cargo em maio de 2020 e apresentou um primeiro informe à Assembleia Geral em Julho de 2020, no qual tratou sobre o direito à alimentação no contexto da política comercial e o direito internacional, na tentativa de combinar os interesses e perspectivas dos direitos humanos e da política comercial, no intuito de oferecer instituições e novos princípios que possam guiar os Estados membros, entidades das Nações Unidas, sociedade civil e ajudar a orientar o regime comercial mundial na realização do direito à alimentação.

Ainda, com base em diversas e muitas consultas formais e informais a Estados, agências das Nações Unidas, Organizações da sociedade civil, representantes do setor privado, acadêmicos e outros interessados, igualmente com fundamento em informações e relatórios anteriores recebidos, o Relator Especial cuidou de se concentrar em quatro áreas temáticas, quais sejam: a pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) e a crise da fome; sementes e direitos dos agricultores; e o direito a alimentos em conflitos armados e em crises prolongadas (ONU - Relatório de visão do Relator Especial sobre o direito à alimentação 2021, 2021, p. 2-3).

Consta neste Relatório sobre o direito à alimentação 2021 que, em abril de 2020, época em que as escolas foram fechadas, 369 (trezentos e sessenta e nove) milhões de crianças não faziam as três refeições por dia, sendo que, atualmente, 246 (duzentos e quarenta e seis) milhões de crianças ainda continuam nesta situação. Embora todos os esforços dos governos para resolver os problemas causados pelo COVID-19, especialmente a fome, milhões de pessoas continuavam privadas de recursos essenciais, sendo este cenário ainda mais prejudicial para as pessoas marginalizadas e vulneráveis. Contudo, de acordo com as estatísticas anteriores, em que o número de pessoas subnutridas ou com fome aumentou desde 2015, é preciso reconhecer que o mundo já vivia uma situação de ineficácia do direito à alimentação antes mesmo da pandemia, e que, concomitantemente ao COVID-19, que

acentuou ainda mais a desigualdade e o número de famintos, ainda é necessário lidar com mudanças climáticas, diminuição da biodiversidade e aumento do consumo de alimentos cada vez mais processados em detrimento dos alimentos saudáveis.

O relatório conclui recomendando aos Estados, especialmente no que toca à temática da pandemia do COVID-19, que estes considerem seriamente a possibilidade de aplicação das medidas que o Relator Especial assinalou no parágrafo 28 do mesmo, compreendendo-as como eficazes para garantir a efetividade do direito das pessoas à alimentação durante a pandemia. Algumas das medidas elencadas pelo Relator Especial constantes no parágrafo 28 são as seguintes: o fornecimento, por parte dos empregadores, aos trabalhadores do sistema alimentar, de condições seguras de trabalho, com respeito às normas sanitárias de saúde; o dever dos Estados de proporcionar aos trabalhadores uma proteção social adequada e fazer cumprir as leis e normas atuais de segurança do trabalho; o dever dos Estados de igualmente colocarem os produtores locais de alimentos em contato com as pessoas necessitadas, apoiando os mercados locais e os programas de aquisição local de alimentos para escolas, prisões, entre outros; igualmente, os Estados também devem continuar a garantir que o comércio de alimentos e os produtos agrícolas circulem através de fronteiras, dentre outras medidas (ONU - Relatório de visão do Relator Especial sobre o direito à alimentação 2021, 2021, p. 7-8).

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), de igual modo, trata-se de uma organização internacional, criada em 1945 e que tem bastante atuação na garantia do direito humano à alimentação, além de também realizar estudos que vão até relatórios sobre as reais situações de segurança alimentar dos países. No Brasil, o escritório da FAO foi criado em 1979, desenvolvendo e auxiliando, juntamente com programas brasileiros, muitos projetos nacionais (MÜLLER, 2014, p. 116-120).

A FAO tem como objetivos o combate à fome e à pobreza, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em qualquer momento ou situação, aos alimentos necessários para uma vida saudável, além de buscar reforçar a agricultura e o desenvolvimento sustentável, visando alcançar, a longo prazo, o aumento da produção e o acesso de todos aos alimentos, concomitantemente preservando os recursos naturais. Ainda, são algumas das prioridades dos programas da FAO no Brasil: a segurança alimentar e o direito à alimentação adequada e saudável, de forma permanente e sustentável; a cooperação Sul-Sul, que envolve a consolidação de uma plataforma de cooperação Sul-Sul para a segurança alimentar, agricultura, pesca, pecuária, florestas, mudanças climáticas e desertificação; a superação da extrema pobreza, com a qualificação, organização e avaliação

da agricultura familiar e da aquicultura familiar; e a gestão sustentável dos recursos naturais, alterações climáticas e desertificação, com a introdução de uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social e ambiental (FAO, FAO no Brasil – Programas no Brasil, 2021).

De acordo com Müller (2014, p. 120-121), a ONU elenca critérios para diferenciar as obrigações da FAO e do Programa Alimentar Mundial (PAM), designando para a FAO “o atendimento da fome estrutural (decorrente do subdesenvolvimento de um país), e ao PAM a fome conjuntural (que se dá devido a bruscas dificuldades enfrentadas como por exemplo as catástrofes)”. O PAM foi criado pela FAO em 1962 e tem como objetivo fornecer ajuda alimentar para salvar vidas em situações emergenciais, sendo sua principal característica a urgência, “(...) e não menos relevante também sua atuação no socorro do desenvolvimento de recursos próprios e na promoção de autossustentabilidade de povos e comunidades pobres”.

No ano de 2020, o PMA (2021, p. 8-12) e seus parceiros forneceram assistência direta a um recorde de 115,5 milhões de beneficiários, sendo 61,6 milhões de mulheres e meninas e 53,9 milhões de homens e meninos. Houve também a distribuição de 4,2 milhões de toneladas de alimentos, em 2020. No entanto, o aumento do número de beneficiários não corresponde a um aumento no volume total de alimentos distribuídos em 2020 em relação ao volume distribuído em 2019, por diversos motivos, dentre eles: problemas de acesso ou interrupção da cadeia de abastecimento e restrições relacionadas à pandemia COVID-19, sendo que a pandemia, em especial, dificultou a distribuição de alimentos em espécie e impactou as flutuações das taxas de câmbio.

Ainda, no fim do ano de 2020, todos os escritórios do PMA nos países eram governados por um Plano Estratégico para o País (PEP) adequado ou um PEP provisório, aprovado pelo Conselho. Foi justamente por meio dos PEP's que o PMA garantiu a continuidade das operações humanitárias em curso e optou rapidamente por responder ao COVID-19.

Dentre alguns dos cinco objetivos estratégicos de combate à fome do PMA, destacam-se os objetivos estratégicos 3 e 4, que tratam sobre alcançar a segurança alimentar e realizar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) respectivamente. Nestes objetivos, houve o êxito quanto ao melhoramento do acesso dos agricultores aos mercados e o fortalecimento dos sistemas alimentares, sendo que seus resultados estão parcialmente refletidos no valor e no volume de vendas pelos pequenos agricultores por meio dos sistemas de agrupamento apoiados pelo PMA. De igual modo, o apoio prestado aos governos nacionais, em particular para a capacitação, produziu bons resultados em termos de

políticas públicas e programas nacionais de nutrição que foram fomentados e desenvolveram graças às atividades de capacitação do PMA.

No que diz respeito ao objetivo estratégico 5, do PMA, que versa sobre as parcerias para resultados em relação ao ODS, com ênfase na transferência de recursos não condicionados, houve a prestação de assistência a 83 milhões de beneficiários, 36% a mais que em 2019, o que ocorreu devido a necessidade de expandir as operações em resposta às necessidades crescentes e exacerbadas do COVID-19. No mesmo contexto, sobre os pequenos agricultores, sistemas alimentares e gestão de riscos climáticos, o PMA prestou assistência alimentar a 7,7 milhões de pessoas por meio da criação de atividades e ações de apoio à subsistência; para 2,5 milhões de pessoas, por meio de seguro contra riscos climáticos ou medidas preventivas nesta área; e para mais de 48.000 pessoas por meio de seus programas de apoio aos mercados agrícolas em favor dos pequenos produtores. Também ajudou os governos anfitriões a planejar e realizar uma série de atividades relacionadas com a criação de bens, meios de subsistência, sistemas gestão de riscos alimentares e climáticos.

Embora existam disciplinamentos internacionais sobre a regulação de alimentos, de modo a auxiliar e orientar os governos quanto a produção deles, a exemplo do *Codex Alimentarius*, aprovado pela FAO em 1963, verifica-se que tem prevalecido a autorregulação do mercado. Magalhães (2017, p. 121) explica que, “de acordo com a OMS, a baixa efetividade das intervenções e o aumento do risco de doenças associadas ao consumo de alimentos têm ameaçado a confiança de governos e instituições específicas”.

Uma das principais críticas é que o mesmo governo que é responsável por regular a qualidade dos alimentos consumidos, é também o mesmo que promove os interesses das indústrias. É justamente essa coincidência que se tenta evitar, sendo estes um dos motivos a demonstrar a necessidade de uma modificação na regulação de alimentos no Brasil, o que implica também numa mudança do sistema agroalimentar brasileiro e mundial como um todo, já que este último influencia sobremaneira o nacional (MAGALHÃES, 2017, p. 122).

Por isso, a necessidade e a importância de uma regulação que garanta participação social, transparência e governança. Atualmente, alguns órgãos disciplinam a alimentação no Brasil, de maneira direta ou indireta, tais como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Saúde, o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), além da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional e a Constituição Federal de 1988, estes últimos já anteriormente comentados em seções anteriores. Porém, não há um órgão específico para o tratamento, em conjunto, da agricultura familiar e alimentação adequada, com dispositivos e finalidade próprias para a obtenção da

segurança alimentar, que priorize alcançar segurança e soberania a partir da priorização de uma alimentação advinda da produção agrícola familiar, sendo por tal motivo importante refletir sobre a necessidade de um órgão que discipline ambos, conjuntamente.

4.2 A desburocratização da comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar e a adoção de circuitos curtos alimentares como solução/modelo alternativo

A comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar enfrenta entraves e diversos trâmites burocráticos, além das várias exigências que a lei prevê. A obtenção de crédito para a produção agrícola alimentar também não é algo tão acessível. Com isso, o que acontece é que muitos agricultores e agricultoras familiares acabam tendo pouca oportunidade para melhorar e fazer crescer sua produção, o que, conseqüentemente, os impedem de concorrer, ao menos de forma minimamente paritária, com a produção realizada em larga escala, em grandes lavouras e de monoculturas, a exemplo do agronegócio.

O crédito é concedido de maneira mais simplificada para os grandes agricultores do que mesmo para o pequeno agricultor. Os mercados para comercialização de gêneros alimentícios advindos da produção rural acabam sendo dominados pelos grandes produtores, restando pouco ou nenhum espaço para que o pequeno produtor agrícola de cunho familiar comercialize a sua produção. O poderio econômico do agronegócio é desproporcional ao da agricultura familiar, mesmo com políticas públicas concessoras de crédito para o agricultor familiar, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

O fato de os agricultores familiares participarem do mercado de alimentos, comercializando sua produção, denota uma clássica estratégia de relação com a sociedade. Isso ocorre e envolve uma construção social de mercados, além de canais de comercialização dos agricultores familiares com os diversos atores sociais que atuam no sistema agroalimentar como um todo. Compreende-se que, no futuro, estes mercados deverão ser “relocalizados”, pois além de estarem sempre em constante processo de mutação e renovação, há uma tendência no século XXI a uma comida artesanal, diversificada e que seja adaptável aos locais específicos e baseados nas relações sociais de reciprocidade.

Os mercados se mostram como instrumentos que promovem relações sociais estabelecidas entre agentes econômicos que podem ser produtores ou consumidores que possuem interesses em transacionar bens, mercadorias e recursos. Nesse contexto, Gazolla e Aquino (2021, p. 430) explicam que:

Os mercados fazem parte dos processos sociais de produção e reprodução das atividades econômicas e das unidades familiares, influenciam a vida das pessoas, seus valores e sua cultura, moldam e modificam instituições e são motivo para conflitos, protestos e disputas. Na medida em que as relações e as interações sociais passam a ocorrer por meio da mediação dos mercados, estes assumem um papel decisivo na organização do cotidiano econômico e da sociabilidade, influenciando atitudes, valores e a ação individual. (GAZZOLA; AQUINO, 2021, p. 430)

Nesse sentido, há políticas públicas de desenvolvimento rural instituídas a nível nacional, dentre elas, algumas definem a criação de mercados institucionais para produtos da agricultura familiar. Dentre as diversas oportunidades oferecidas por esses tipos de mercados está a possibilidade de comercialização dos produtos agroecológicos, além da possibilidade de realizar uma diversificação produtiva para atender uma nova demanda que se apresenta.

Silva e Silva (2011, p. 88) entendem que incentivar a produção familiar rural se mostra como uma importante estratégia para o desenvolvimento interno sustentável nos diferentes contextos territoriais nacionais. Até mesmo os aspectos inerentes e tradicionais, próprios da pequena produção, transformam-se em valores de mercado, pois envolve aspectos como por exemplo, a identificação do produtor familiar e a superioridade de suas atividades artesanais. “Esses valores, quando bem trabalhados no território, podem levar a uma apropriação maior da renda gerada pelo produtor, estimulando as economias locais”.

Ainda, é fato que os atores sociais da agricultura familiar enfrentam muitas adversidades e dificuldades para a inserção de seus produtos em sistemas agroindustriais de maior complexidade. Nesse sentido, Silva e Silva (2011, p. 88) ainda ressaltam que, a agricultura familiar:

Além do desafio de uma organização maior do processo produtivo primário e de processamento agroindustrial, enfrenta também dificuldades quanto ao abastecimento de insumos, equipamentos produtivos e tecnologia para a conquista de novos segmentos de mercado para seus produtos finais. (SILVA; SILVA, 2011, p. 88)

De acordo com Sousa (et.al., 2020, p. 122-123), alguns fatores contribuíram, aliás, foram determinantes para as diversas alterações sobre a forma de valorização do acesso à alimentação segura e de qualidade, bem como modificaram o modo de encarar o futuro dos sistemas alimentares, de maneira geral, e os sistemas locais, de modo particular. A urbanização, o desperdício alimentar, as crises humanitárias, as alterações climáticas, o crescimento populacional, o consumo exorbitante dos recursos naturais, a globalização dos

mercados agroalimentares, a evolução tecnológica que ocorreu na agricultura e nas agroindústrias, foram alguns dos fatores que possibilitaram a modificação da visão e das ações frente à necessidade de assegurar a segurança alimentar e nutricional, de modo a conhecer melhor as condições sociais e ambientais em que os alimentos são adquiridos, contribuindo, assim, para fomentar o potencial de intervenção dos circuitos curtos de distribuição nos sistemas alimentares.

Os primeiros movimentos voltados para uma distribuição do alimento de forma mais direta e mais aproximada do consumidor “surgiram no Japão e nos Estados Unidos da América (EUA), na segunda metade do século XX, e posteriormente em outras partes do mundo como a Europa do Sul (França, Itália, Bélgica e Portugal) e América Latina (Brasil e Argentina)” (SOUSA, et. al. 2020, 123-124). Inclusive, atribui-se o surgimento destes movimentos com o fato de os consumidores estarem cada vez mais interessados em conhecer a origem dos alimentos, os processos pelos quais são submetidos, isto é, a construção da qualidade dos mesmos.

É nesse contexto que se verifica a necessidade, além de uma legislação específica que discipline a comercialização de produtos da agricultura familiar, também a adoção e implementação crescente dos circuitos curtos de comercialização. Paula (2017, p. 186) entende sobre a necessidade de um mercado de alimentos mais integrado, falando a nível internacional, na medida em que um “mercado de alimentos mais integrado e livre reduzirá a assimetria de informações, eliminará volatilidade e trará os países para um ambiente uniforme de condições competitivas, no qual a oferta será estabilizada e a segurança alimentar garantida”.

Por isso, Gazolla e Rufino (2021) indicam que os mercados podem ser classificados de quatro tipos: mercados de proximidade social, territoriais, públicos e convencionais. As políticas governamentais, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estariam incluídos nos mercados públicos. Já nos mercados convencionais estariam as *commodities* agrícolas, em que grandes empresas agroindustriais possuem o controle das cadeias de comercialização. De modo a conceder maior autonomia ao agricultor familiar e menos dependência nos mercados, é indicado priorizar os mercados territoriais e de proximidade social, pois são justamente nestes tipos de mercados que se consegue atuar por meio das cadeias curtas alimentares.

O comércio de alimentos da agricultura familiar é praticado principalmente por meio do PAA, do PNAE, das feiras livres ou através de intermediadores quando são comercializados em grandes circuitos de produção e comercialização de alimentos. Portanto,

e mais recentemente, o comércio de alimentos da agricultura familiar está também sendo realizado por meio das plataformas virtuais e redes sociais.

Aliás, de acordo com Gazolla e Rufino (2021), os sites e as plataformas virtuais de vendas de alimentos e produtos da agricultura familiar poderiam ser tidos como sendo tipos específicos de canais de comercialização local e regional, estando incluídos nos mercados de proximidade e/ou territoriais, podendo ser compreendidos como um tipo de cadeia curta alimentar que fatalmente diminui a distância entre a produção dos agricultores familiares e o consumidor final, por meio de plataformas virtuais e tecnológicas, de modo a acompanhar as novas tecnologias de comunicação vigentes, que se consolidaram especialmente após a pandemia do COVID-19. No cenário pandêmico, as dificuldades encontradas por produtores, associações e cooperativas, para enfrentar a calamidade, assumiram grandes proporções.

Parte relevante das soluções emergenciais encontradas se viabilizaram a partir do comércio em plataformas eletrônicas, que permitiram a conexão direta de produtores, grupos informais, associações e cooperativas a consumidores dos mais diferentes portes e categorias. (...) De fato, observaram-se muitos registros de produtores ou pequenas empresas para os quais o comércio via canais digitais saltou de uma participação relativa na faixa de 5% a 10% das vendas, para até 100% de suas receitas comerciais (JUNQUEIRA, 2021, p. 61).

Conforme já dito anteriormente, de fato, o poder público tenta estimular os circuitos curtos de produção ao incentivar, inclusive por meio de disciplinamento na legislação, a aquisição obrigatória pelos entes públicos de produtos da agricultura familiar. Ocorre que estas legislações das políticas públicas que regulamentam os programas PAA (extinto e, atualmente, substituído pelo Programa Alimenta Brasil - PAB) e PNAE, ainda assim, são burocráticas e exigem que os agricultores familiares atendam a requisitos para comercializar seus produtos ao ente público que, muitas vezes, são inalcançáveis ou impraticáveis e, não raras vezes, incompreensíveis pelos mesmos, na medida em que parte não irrelevante dos agricultores e agricultoras familiares são analfabetos. Segundo dados definitivos do Censo Agropecuário de 2017, do IBGE (Censo Agropecuário 2006/2017 – Estabelecimentos e Produtores, publicado em 2019), 81% dos agricultores familiares são do sexo masculino, sendo 18,7% correspondente às agricultoras familiares. 77% dos agricultores e agricultoras familiares sabem ler e escrever e 23% não sabem. 2% dos agricultores e agricultoras familiares são menores de 25 anos, sendo que parte consideravelmente majoritária (74,8%) dos agricultores e agricultoras familiares têm entre 25 anos a menos de 65 anos e 23,2% têm 65 anos ou mais, o que denota que ainda há uma parcela significativa de agricultores idosos.

No que diz respeito ao PAA, trata-se de um programa que foi criado pelo art. 19, da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, e tinha duas finalidades principais: promover o acesso à alimentação adequada e incentivar a agricultura familiar. Dessa forma, o programa comprava alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação e destinava-os às pessoas que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas que são atendidas pela rede socioassistencial, pelos órgãos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Além disso, visava fortalecer os circuitos curtos locais e regionais e suas redes de comercialização, promovendo também o abastecimento alimentar por meio das compras governamentais de alimentos (BRASIL, Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, online).

O PAA era executado por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Ainda, a Lei nº 10.696, de 2003, foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que era regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. No entanto, no mês de agosto de 2021, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, o PAA foi extinto e substituído pelo Programa Alimenta Brasil - PAB, regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, que revogou o Decreto nº 7.775/2012 também no dia 02 de dezembro de 2021, e fez neste algumas modificações, a exemplo da supressão dos artigos que versavam sobre a modalidade aquisição de sementes e das que tratavam da formação de estoques públicos, pois estes não foram recepcionados pela Medida Provisória nº 1.061/2021.

A execução do PAA era realizada por meio de seis modalidades: compra com doação simultânea, compra direta, apoio à formação de estoques, incentivo à produção e ao consumo de leite, compra institucional e aquisição de sementes. O PAB aumentou o limite de acesso ao programa pelo produtor nas modalidades compra com doação simultânea, compra direta e apoio à formação de estoques, sendo possível ao produtor obter o valor máximo de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) por unidade familiar. As finalidades do PAB também permaneceram idênticas as do extinto PAA (CONAB, 2021).

No entanto, um dos entraves, que terminam por estimular a burocracia presente na execução de programas voltados para a agricultura familiar, a exemplo do PAB, é a quantidade de exigências para participar e, no caso do agricultor familiar, ser um fornecedor de produtos e alimentos para o Programa, para, assim, conseguir comercializar sua produção. Os agricultores familiares, no âmbito de Decreto nº 10.880/2021, que regulamenta o PAB, são denominados “beneficiários fornecedores” - aqui compreendidos os “agricultores

familiares, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que atendam aos requisitos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006” – e para comprovarem tal condição necessitam apresentar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)² ou documentos definidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em articulação com outros órgãos da administração pública federal.

Sejam estes documentos mencionados, seja a DAP, fazem exigências que poderiam ser minimizadas e assim facilitar o acesso do produtor familiar, que geralmente é leigo e carente de instrução e orientação técnica (que deveria ser fomentada e fornecida pelo poder público, aliás), através, por exemplo, da retirada da exigência de que a renda proveniente da exploração do estabelecimento familiar deve ser igual ou superior àquela auferida fora do estabelecimento, pois, em muitos casos, o agricultor familiar exerce outra atividade não rural que gera renda superior a que o mesmo auferir em seu estabelecimento familiar. Infelizmente, nem sempre a renda auferida pela família na atividade estritamente agrícola familiar chega a ser igual a auferida pela atividade não rural exercida, que dirá superior a esta. Ao fazer esse tipo de exigência ao agricultor familiar para que o mesmo obtenha a DAP e assim possa fornecer e comercializar, está desestimulando o mesmo tanto a exercer sua atividade não rural, como também impede seu acesso aos programas que lhe são apropriados e que em muitas situações são a única maneira do produtor familiar, finalmente, poder incrementar sua produção para, em seguida, ter condições de comercializá-la.

Contudo, é preciso dizer também que há na legislação previsões para minimizar a burocratização. Assim, uma maneira de desburocratizar prevista no Decreto nº 10.880/2021 é a dispensa do termo de recebimento e aceitabilidade quanto aos alimentos, previsto no art. 12, parágrafo único, do citado Decreto. Explica-se. Segundo o artigo 12 do Decreto, o

²Segundo informação contida no sítio eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) é o instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. O documento tem dados pessoais dos donos da terra, dados territoriais e produtivos do imóvel rural e da renda da família, contendo informações, inclusive, sobre transações de financiamentos.

A UFPA será identificada por uma única DAP Principal, categorizada em: Grupo “A” ou “A/C”, Grupo “B” ou Grupo “V”. Para essa identificação e categorização da UFPA, deve-se observar os seguintes critérios: a emissão será vinculada ao município do estabelecimento da UFPA; a área do estabelecimento deve ser de até quatro módulos fiscais; a atividade agrária deve ser desenvolvida em ambiente rural ou urbano; a gestão do estabelecimento deve ser estritamente familiar; a renda proveniente da exploração do estabelecimento deve ser igual ou superior àquela auferida fora do estabelecimento; a UFPA deve utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda (BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2021).

pagamento pelos alimentos adquiridos no âmbito do Programa Alimenta Brasil será realizado aos beneficiários fornecedores mediante comprovação da entrega e da qualidade dos alimentos por meio de documento fiscal e do termo de recebimento e aceitabilidade. Contudo, de acordo com o parágrafo único do citado artigo, o termo poderá ser dispensado nas seguintes modalidades e desde que o ateste da entrega e da qualidade dos alimentos seja feito pela unidade executora no documento fiscal: incentivo à produção e ao consumo de leite, compra direta, compra institucional e apoio à formação de estoques.

Também é positiva a previsão, no já mencionado Decreto, do controle social, assim como o desempenho do PAB por meio de termo de execução, sendo desnecessário realizar convênio, o que diminui a burocracia na aquisição/compra de alimentos.

Quanto aos limites que a participação dos beneficiários fornecedores deve observar no PAB, previstos no art. 19, do Decreto nº 10.880/2021, ainda deixam a desejar. Embora tais limites tenham sido majorados por meio do citado Decreto, há ainda uma necessidade de aumento dos mesmos pelo poder público. No revogado Decreto nº 7.775/2012, a participação dos beneficiários fornecedores no programa deveriam observar os seguintes limites: por unidade familiar, até R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), por ano, na modalidade compra com doação simultânea; R\$ 8.000,00 (oito mil reais), por ano, na modalidade compra direta; o valor financeiro correspondente, por ano, à comercialização de até trinta e cinco litros de leite por dia, na modalidade incentivo à produção e ao consumo de leite; R\$ 8.000,00, por ano, na modalidade apoio à formação de estoques; R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por ano, por órgão comprador, na modalidade compra institucional; e até R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), por ano, na modalidade aquisição de sementes).

De seu turno, o atual Decreto nº 10.880/2021, que regulamenta o PAB, fez modificações ao artigo 19 do antigo Decreto nº 7.775/2012, aos limites acima citados de participação que os beneficiários fornecedores devem observar no PAB: por unidade familiar, até R\$ 12.000,00 (doze mil reais), por ano, nas modalidades compra com doação simultânea, compra direta e apoio à formação de estoques; R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por ano, por órgão comprador, na modalidade compra institucional; R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por ano, observados os limites por unidade familiar, até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), nas modalidades compra com doação simultânea, compra direta e apoio à formação de estoques, e R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), por órgão comprador, na modalidade compra institucional.

De seu turno, o PNAE é disciplinado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e versa sobre o atendimento da alimentação adequada em âmbito escolar, prezando,

especialmente, pelo direito à alimentação adequada escolar, segurança alimentar e nutricional dos alunos e apoio e incentivo para a aquisição de gêneros alimentícios, preferencialmente da agricultura familiar. A principal resolução que versa sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, é a resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020.

Atualmente, a resolução CD/FNDE nº 21, de 16 de novembro de 2021, alterou a resolução CD/FNDE nº 6/2020, especialmente no que diz respeito ao artigo 39. Na resolução nº 6/2020, este artigo trata sobre o limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar e também disciplina a respeito da responsabilidade pelo controle quanto ao atendimento do citado limite individual de venda nos casos de comercialização com grupos formais e informais de agricultores familiares.

De acordo com o artigo 39, inciso I, da resolução nº 6/2020, o limite individual de venda da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP Familiar/ano/EEEx³ e deve obedecer algumas regras, quais sejam, (i) para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar/ano/EEEx, (ii) para comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização. Para além disso, os §§ 1º e 2º do artigo 39, disciplinam a respeito da responsabilidade pelo controle quanto ao atendimento do citado limite individual de venda nos casos de comercialização com grupos formais e informais de agricultores familiares.

A resolução CD/FNDE nº 21/2021 altera a resolução CD/FNDE nº 6/2020, majorando o limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar para R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/EEEx.

Dessa forma, é possível verificar ainda alguns entraves nas legislações que disciplinam os principais programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, os quais estão imersos e movimentam os mercados institucionais. A DAP pode ser considerada um dos

³“EEEx” significa entidades executoras (EEEx) do PNAE. As EEEx, segundo o art. 7º, inciso II, da resolução nº 6, são: as Secretarias de Estado da Educação - Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

principais obstáculos, pois para ter acesso aos programas e poder comercializar seus produtos, é praticamente obrigatório apresentar a DAP, exigência esta que deve ser revista ou alterada. Suscita-se, portanto, a pertinência de uma legislação que discipline a comercialização de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar, seja em mercados institucionais, seja em mercados territoriais. Para que se garanta o mínimo de igualdade e a possibilidade de uma concorrência justa, mostra-se viável estabelecer normas que prevejam a priorização e a introdução mais evidente e efetiva da produção agrícola de cunho familiar no mercado de alimentos, fazendo com que tenha tanto espaço e oportunidade como tem o agronegócio, por exemplo.

É justamente nesse contexto que se ressalta também que, sobre o comércio de alimentos da agricultura familiar, foi proposto em 26 de fevereiro de 2019 e está tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) que incentiva a venda de produtos da agricultura familiar. Trata-se do Projeto de Lei nº 1118/2019, de autoria do Deputado Marreca Filho (PATRI-MA), que determina que produtos da agricultura familiar tenham um local específico para a venda em supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares. Em sua proposta original, o Projeto prevê que todos os itens da agricultura familiar deverão ter o selo de identificação expedido por órgão a ser definido em Regulamento.

Na justificativa do Projeto de Lei nº 1118/2019, esclarece-se que o Projeto consiste numa rerepresentação do Projeto de Lei nº 10.501 de 2018, este do Deputado Kaio Maniçoba, que conservou, inclusive, a justificativa do autor originário. Tal justificativa destaca a respeito da importância da agricultura familiar para a alimentação adequada e segurança alimentar, ressaltando seu papel relevante para a erradicação da pobreza e da fome. Expõe também que o Projeto serviria para fortalecer o segmento econômico agrícola alimentar e assim promover uma alimentação mais saudável. No entanto, o principal ponto a justificar o citado Projeto de Lei seria o que versa sobre a necessidade de fortalecer também a comercialização dos produtos da agricultura familiar pelas redes atacadistas e varejistas de alimentos, pois, apesar da agricultura familiar ter forte participação para o abastecimento do mercado interno brasileiro, a participação dos seus produtos nesses tipos de comércio ainda é bastante imperceptível aos consumidores.

A justificativa informa ainda que, de modo a dar mais visibilidade aos produtos da agricultura familiar, foi criado o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), utilizado para identificar os produtos em que mais de 50% dos gastos com matéria prima sejam oriundos da agricultura familiar. O Selo também intenciona informar ao consumidor sobre a qualidade e segurança do produto, concomitantemente agregando valor

ao mesmo. Por fim, a justificativa do Projeto suscita a relevância de assegurar a identidade social da agricultura familiar perante os consumidores. O Projeto de Lei nº 1118/2019, em sua redação original, propõe, ainda, sanções previstas na Lei nº 8.076, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), no caso da exposição dos produtos da agricultura familiar em desacordo com o que dispõe a futura lei.

De acordo com notícia publicada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o Projeto tramita em caráter conclusivo e será analisado pelas comissões de Defesa do Consumidor; de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 16 de outubro de 2019, o parecer do Relator da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Deputado João Maia (PL-RN), foi pela aprovação do PL 118/2019, e do PL 4920/2019, apensado, como substitutivo. Em 09 de novembro de 2021, o parecer do Relator da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, Deputado Geninho Zuliani (DEM-SP), foi pela aprovação do PL 1118/2019 e do apensado PL 4920/2019, na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor. Atualmente, o PL 1118/2019 está aguardando parecer do Relator da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Em seguida, irá para a comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Nesse sentido, o PL 4920/2019, de autoria do Deputado Frei Anastácio Ribeiro (PT/PB), proposta apresentada em 10 de setembro de 2019, e que está como apenso ao PL 1118/2019, pretende, conforme descrição em sua emenda, obrigar “hipermercados, supermercados e estabelecimentos similares, cuja atividade preponderante seja a venda de alimentos, a ofertar aos consumidores um percentual mínimo de gêneros alimentícios de origem vegetal produzidos por agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e suas organizações”. Em sua redação original, o PL 4920/2019 impõe que os hipermercados, supermercados e estabelecimento similares devem ofertar aos seus clientes, a partir de 1 de janeiro de 2022, o percentual mínimo de 15% de produtos provenientes da agricultura familiar, incidente sobre o estoque total de gêneros alimentícios de origem vegetal disponíveis para comercialização. O PL 4920/2019 também prevê sanções, caso os estabelecimentos descumpram e não atendam ao percentual mínimo estabelecido, estando sujeitos ao pagamento de multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixada proporcionalmente à lesividade da conduta e ao porte da empresa.

Os dois projetos de lei, portanto, visam incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar garantindo a oferta de seus produtos, que são saudáveis e acessíveis, em todo território nacional. O voto do último Relator a emitir parecer, até então, Deputado Geninho Zuliani, Relator da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, entendeu que entre as duas propostas está o Substitutivo ao Projeto de Lei 1118/2019, apresentado pelo Relator da Comissão de Defesa do Consumidor, Deputado João Maia, e aprovado pela citada Comissão em 16 de outubro de 2019, que propõe alterar a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, para acrescentar nesta o art. 4º-A, com a seguinte redação:

Art. 4º-A. Devem ser adotadas, nos estabelecimentos comerciais, medidas que incentivem o consumo de produtos oriundos da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput deste artigo, os produtos oriundos da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais podem ser ofertados em local específico do estabelecimento comercial, com identificação clara e destacada da sua procedência.” (NR)

Segundo o texto do Substitutivo, devem ser adotados, nos estabelecimentos comerciais, medidas que incentivem o consumo de produtos da agricultura familiar, empreendimentos familiares rurais poderiam ser ofertados em local específico do estabelecimento comercial, com identificação clara e destacada da sua procedência. Ainda, o Substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor retira a sanção (que havia no texto original do PL 1118/2019) ao estabelecimento comercial infrator, esta que seria prevista no CDC.

Ao final de seu parecer, o Deputado Geninho Zuliani opina e entende que o Substitutivo proposto consegue harmonizar e contemplar bem ambos os interesses os objetivos dos projetos de lei, concomitantemente incentivando a agricultura familiar e preservando os interesses e reservas dos estabelecimentos comerciais.

Embora se trate de Projetos de Lei ainda em tramitação, este trabalho científico discorda dos últimos pareceres emitidos pelos Relatores das Comissões responsáveis sobre a temática. Isto porque o texto original, tanto do PL 1118/2019 como do PL 4920/2019, traz medidas efetivas e concretas de fortalecimento e incentivo à comercialização dos produtos da agricultura familiar que, até então, vivem às margens - e sem priorização ou valorização – nos estabelecimentos comerciais que integram o mercado e o comércio brasileiro de alimentos, não sendo contemplados e não tendo espaço na rede varejista, atacadista, supermercados e hipermercados, por exemplo.

Na forma proposta pelo Substitutivo ao Projeto de Lei 118/2019, que propõe uma redação mais abrangente do PL 1118/2019, preocupa-se, principalmente e tão somente em evitar um comprometimento dos estabelecimentos comerciais em detrimento do estímulo da comercialização dos produtos da agricultura familiar, propondo sim, apenas de maneira sugestiva, que estes estabelecimentos comerciais procurem contemplar, caso tenham interesse e condições, a comercialização dos produtos da produção familiar, de modo que cada estabelecimento fica livre para definir, de acordo com seu espaço físico, público e metodologia, a melhor estratégia para dar visibilidade aos produtos da agricultura familiar.

Não haveria, portanto, uma obrigação a ser cumprida por parte dos estabelecimentos comerciais, nem de dispor de espaço físico para a venda de produtos da agricultura familiar e nem seriam os supermercados e hipermercados obrigados a ofertar aos seus clientes um percentual mínimo de 15% de produtos provenientes da agricultura familiar, incidente sobre o estoque total de gêneros alimentícios de origem vegetal disponíveis para comercialização. Por tais motivos, é de suma importância acompanhar o deslinde da tramitação de ambos os Projetos, de modo a exigir o Legislativo medidas que, de fato, concretizem e possibilitem a comercialização dos produtos da agricultura familiar e não apenas que tais discussões resultem apenas em mais um texto aberto e apenas sugestivo, sem força normativa ou obrigatória.

Unido a proposta de uma legislação voltada exclusivamente para a comercialização de produtos da agricultura familiar e que se vislumbra, de maneira reflexa, o crescimento e a necessidade de fomentar os circuitos curtos de comercialização de alimentos, estes que consistiriam em mecanismos por meio dos quais se utiliza a agricultura familiar para a obtenção de renda, na medida em que prioriza o trabalho familiar. Significam, ainda, uma alternativa para comercializar produtos, permitindo diminuir também, consequentemente, os intermediários existentes entre produtor e consumidor.

Divergem os circuitos curtos alimentares, portanto, dos mercados tradicionais, estando baseados no fato do consumidor reconhecer a origem do sistema de produção, da confiança e credibilidade. Inclusive, o desenvolvimento dos circuitos curtos repercute diretamente sobre o território, uma vez que, a depender das estratégias a serem utilizadas pelos agricultores, poderá haver mudanças no âmbito interno da organização da unidade familiar de produção, causando repercussão na diversificação econômica regional e no fortalecimento de sistemas agroecológicos de produção, passando o território a ter uma nova forma de organização, consistindo em mecanismo do desenvolvimento rural (RAMBO, POZZEBOM, DENTZ, 2019, p. 15).

Deste modo, os circuitos curtos de comercialização alimentares significariam também uma nova forma de uso do território, atribuída pela agricultura familiar, aproximando os pequenos produtores de alimentos dos consumidores, realizando uma cadeia alimentar mais breve.

Segundo Rambo, Pozzebom e Dentz (2019, p. 14), os circuitos curtos de comercialização podem ser compreendidos como sendo “um processo de reconfiguração de recursos (produtos coloniais) promovidos pela agricultura familiar em conjunto com suas organizações associativas e com o apoio do poder público”. É nesse contexto que o citado autor indica os mercados promovidos pelo PNAE e as feiras livres como sendo duas formas de potencializar a atividade dos circuitos curtos.

É interessante destacar que no caso do Pnae, no momento em que o governo federal define que uma porcentagem dos recursos destinados a este programa deve ser gasto na agricultura familiar com o intuito de promover o comércio e o consumo local de alimentos, o governo está dando força ao movimento dos circuitos curtos. Os agricultores que produzem nas suas propriedades para comercializar os alimentos nas feiras da cidade, também encontram nessa atividade uma forma de potencializar os circuitos curtos (RAMBO, POZZEBOM, DENTZ, 2019, p. 15).

Os circuitos curtos possuem, ainda, a capacidade de caracterizar um território, reforçando e enaltecendo características especiais dos produtos. “Essas formas de venda, através da ligação mais estreita entre o território, o cliente e o produto, reforçam o caráter de proximidade da produção local, bem como a constituição de novos usos do território” (RAMBO, POZZEBOM, DENTZ, 2019, p. 16).

A ideia dos circuitos curtos diz respeito não apenas à distância percorrida pelos alimentos, mas também proporcionam um processo de reespacialização do alimento, possibilitando ao consumidor que conheça mais de perto o produto e sua origem, assim como concedendo meios para que possa exercer um juízo de valor. Para além disso, é importante destacar que os circuitos curtos promovem também uma melhor negociação de preços e proporcionam ao agricultor familiar a retomada do controle das vendas com a qualificação dos consumidores. Os circuitos curtos de comercialização realizariam também a promoção de um comércio de alimentos justo. Esteves comenta que uma das etapas e alternativas para priorizar a efetiva alimentação adequada seria o comércio justo.

A soberania alimentar propõe um paradigma global alternativo ao atual sistema agroalimentar, desde a produção, passando pela distribuição, até o consumo: ao mesmo tempo que o comércio justo incide em uma parte – a comercialização e distribuição –, tem-se em conta, desde a perspectiva “global e alternativa”, o

conjunto da cadeia. É aqui onde a soberania alimentar e o comércio justo se encontram. E a primeira dá uma perspectiva ao segundo (ESTEVE, 2017, p. 226).

As redes alimentares alternativas, de seu turno, são as mais diversas e privilegiam os circuitos curtos de comercialização. Neste tocante, é importante ressaltar que nos anos 70, devido ao aumento dos preços dos combustíveis e dos alimentos, além da crescente preocupação pela valorização da qualidade pelos consumidores, fizeram com que estes passassem a procurar mais os sistemas alimentares alternativos que fossem mais econômicos e mais saudáveis, a exemplo da compra realizada diretamente junto ao produtor. “Assim, surge uma nova geração de agricultores que adotaram métodos de produção mais sustentáveis e uma nova geração de consumidores que procura esse tipo de produto, retomando práticas do passado em abono da sustentabilidade dos territórios” (SOUSA, et.al., 2020, p. 124).

Entretanto, é a partir dos anos 90 que ocorrem as maiores mudanças nos sistemas alimentares, pois é quando os consumidores passam a diminuir o consumo de alimentos denominados “industrializados”, “processados”, ou “*fast food*”, em troca de alimentos mais saudáveis, focados em produtos locais e sustentáveis. É nesse contexto que surgem as práticas de desenvolvimento rural alternativas ao modo convencional de produção e de distribuição de alimentos, “nomeadamente a ‘reterritorialização’ ou ‘relocalização’ das cadeias, ou redes, de abastecimento de alimentos, em circuitos curtos agroalimentares ou redes agroalimentares alternativas” (SOUSA, et.al., 2020, p. 124).

A territorialização da cadeia alimentar é de suma importância para a promoção dos circuitos curtos alimentares, pois quando se estabelece a comercialização dos alimentos e insumos agrícolas em determinado território, há uma dinamização do consumo de alimentos produzidos em âmbito regional, isto é, que são produzidos localmente, assim como, consolidam-se as ligações entre produtores e consumidores. Por consequência, são reavivadas as formas tradicionais de produção e distribuição de alimentos, afinam-se as relações entre produtores e governos locais, empresários, restaurantes, o que ocasiona o fomento da economia local e do desenvolvimento rural.

Segundo Braz e Pereira (2018), os circuitos curtos alimentares, também conhecidos como circuitos alimentares de proximidade, estão em expansão, particularmente na Europa, em especial na França, Itália, Bélgica, Portugal, Espanha e América Latina, destacando-se aqui o Brasil e a Argentina. Por isso, inclusive, recebe outras nomenclaturas, a exemplo de “cadeias alimentares alternativas”, pois se compreende que se trata de práticas de mercado “alternativas” e que não estariam vinculados ao mercado “convencional”.

Os circuitos curtos, ainda, caracterizam-se, principalmente, por questionar alguns princípios básicos do sistema convencional, como a homogeneização, a padronização dos produtos e o grande número de intermediários ou atravessadores na comercialização que existe nos circuitos longos, isto é, nos mercados tradicionais, estes que hoje prevalecem. O que acontece é que os agricultores familiares, para comercializar sua produção, veem-se obrigados a vendê-la para os chamados intermediadores (que podem ser empresas, supermercados, estabelecimentos comerciais, entre outros) a um preço ínfimo e desvalorizado e, em contrapartida, estes intermediadores vendem para os consumidores finais por um preço alto, obtendo, ao final, um lucro maior do que o próprio agricultor familiar, produtor do alimentos, este que nem ao mesmo chegou a ter um contato mínimo com o consumidor real do seu produto.

Em âmbito internacional, questiona-se a respeito da capacidade das redes alimentares de gerar mudanças estruturais nos grandes sistemas agroalimentares. Nesse sentido, as redes têm condições de contribuir para transformar as relações de poder no âmbito dos sistemas alimentares, em contrapartida, incluindo maior peso e participação de produtos e consumidores nos modos de produção, troca e consumo. A essa noção se relaciona também a ideia da própria soberania alimentar. Igualmente, Darolt (2016, p. 2-3) ressalta a necessidade de um movimento político e social de oposição ao modelo convencional dominante. Quando se realiza um movimento social organizado, os chamados agricultores ecológicos contribuem para a recuperação dos interesses individuais dos agricultores, transformando-os em projetos coletivos voltados para a construção de uma racionalidade socioambiental.

No entanto, destaca-se que, para haver uma transição dos sistemas alimentares nacionais para sistemas alimentares sustentáveis é preciso, para além de uma maior participação de produtores e consumidores, considerar que a rede é formada por vários atores e instituições, que estão envolvidos em uma cadeia alimentar, a exemplo da extensão rural, da pesquisa, a sociedade civil, o ensino, e, certamente, o poder público.

Concomitantemente, entende-se a complexidade do comércio justo em escala internacional, visto que há intercâmbios que vão além da relação direta entre agricultores e consumidores, envolvendo mais atores, a exemplo dos distribuidores e transportadores, o que ressalta a necessidade de “complexificar os circuitos curtos de comercialização, no quadro da economia social e solidária” (ESTEVE, 2017, p. 227). Estes tipos de circuitos buscam, primordialmente, minimizar a distância que hoje existe entre agricultor e consumidor, visto

que hoje a distância entre estes atores é tamanha e chega a tal ponto em que ambos não possuem praticamente nenhuma influência na cadeia agroalimentar.

A soberania alimentar pode ser elevada à prática, segundo Esteve (2017, p. 195), na medida em que são implementadas iniciativas que liguem os produtores aos consumidores, estabelecendo, com isso, relações de solidariedade entre o campo e a cidade, por meio, justamente, dos circuitos alimentares curtos.

A consolidação dos circuitos curtos alimentares denota a importância a construção de novos mercados, especialmente para ressaltar a luta por reconhecimento de determinados segmentos sociais e agrícolas, a exemplo dos agricultores familiares. Com isso, também ganha realce a construção de novos circuitos de comercialização e abastecimento alimentar.

Estes circuitos apelam a um amplo leque de valores sociais: origem, saúde, tradição, forma de produção, igualdade social, etnicidade, religiosidade, artesanidade, sustentabilidade. Em comum, estes novos mercados revelam uma crítica aos processos de globalização, padronização e artificialização ensejados pela indústria alimentar. Ao mesmo tempo, eles apontam para a emergência de experiências inovadoras a partir da valorização de alimentos com forte enraizamento sociocultural nos territórios. Estes mercados são a expressão da luta política dos agricultores, mas também dos consumidores, para reconstruir os valores da agricultura e da ruralidade (ampliando ainda para a agricultura urbana). Eles são construções sociais que envolvem desde a ação cotidiana dos agricultores na criação de novas formas de manejo dos recursos naturais, até a ação política de organizações e movimentos sociais econômicos atuando em escala global: *Slow Food, Ifoam, Origin, Via Campesina*. (NIEDERLE, 2017, p. 176).

É cediço que, apesar do crescimento da produção agrícola mundial, o atual sistema agroalimentar mantém 925 milhões de famintos no mundo e não há, a princípio, expectativa de que a ampliação dos processos de modernização da agricultura já historicamente conhecida, reduzirá este número. A oligopolização da produção agrícola e agroindustrial leva grande parte da população da linha de pobreza à miséria absoluta em função da alta das oscilações dos preços dos alimentos. Para além disso, a questão do consumo alimentar, no Brasil, tem como consequências forte prejuízo à saúde pública. Mesmo com tantas doenças existentes e cada vez mais crescentes relacionadas à alimentação, tais como obesidade, hipertensão e diabetes, há um engrandecimento das grandes indústrias agroalimentares, as quais controlam a produção de agrotóxicos, alimentos e medicamentos. Aliás, “esta sim se tornou uma verdadeira integração de mercados dinâmicos: o maior consumidor mundial de agrotóxicos já se tornou o oitavo maior mercado mundial de medicamentos” (NIEDERLE, 2017, p. 177).

Logo, os circuitos alimentares curtos demonstram que existem alternativas para intensificar a relação entre produtor e consumidor, de modo também a possibilitar ao

consumidor a liberdade e a autonomia de escolher o que comer, efetivando, com isso a verdadeira soberania alimentar. Além disso, para que haja a diminuição dessa distância que existe entre o produtor familiar e o consumidor, é preciso rever e modificar o atual sistema agroalimentar, tanto a nível internacional como nacional. No Brasil, registra-se a importância e a pertinência de desburocratizar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar como pontapé inicial para uma mudança no sistema agroalimentar nacional, de modo que se flexibilize as exigências impostas aos agricultores familiares, que, na maioria das vezes não possuem recursos nem econômicos e nem técnicos suficientes para atendê-los.

4.3 A necessidade de nova regulação para o setor agroalimentar brasileiro orientada pela agricultura familiar a partir da criação de órgão com poder normativo da segurança alimentar como garantidor do desenvolvimento do setor agrícola e alimentar brasileiro

O Estado regulador se faz presente, na economia, com o objetivo de regular as atividades privadas, buscando garantir os direitos da ordem constitucional. “Na América Latina, o final da década de 1980, e o início da década de 1990 é marcado pela transformação do antigo Estado Social, para o atual Estado Regulador” (AGUIAR FILHO, 2014, p. 29).

No artigo 174, da Constituição Federal de 1988, está prevista a regulação estatal, ensinando que o Estado, por ser agente normativo, deve criar regras que se destinem para a regulação da economia. Para tanto, existem três funções em que se pode exercer essa regulação, seja por meio de fiscalização, de incentivo ou de planejamento. A função de fiscalização serve para verificação dos setores econômicos, de modo a coibir práticas abusivas por parte de particulares contra os menos favorecidos. No que diz respeito ao incentivo, refere-se ao fomento que o Estado deve oferecer para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Sobre a função de planejamento, refere-se apenas ao estabelecimento de metas a serem cumpridas pelo governo no futuro, consistindo em mudanças a serem alcançadas futuramente. Nesse sentido, o Estado regulador intervém indiretamente no domínio econômico, atuando por meio de normas, instrumentos repressivos e preventivos contra condutas abusivas praticadas por particulares.

Ainda, o Estado regulador tem o poder de transferir à iniciativa privada as atividades que não são ou não podem ser prestadas da maneira devida pelo poder público. Por isso, e para que o serviço público seja prestado com eficácia, redução de preços (decorrente da

concorrência e disputa de mercado pelos particulares) e com maior celeridade, é que o Estado transfere para o setor privado a execução de uma gama de serviços públicos, atuando, assim, de maneira indireta quanto ao domínio econômico (SEVERINO; CARVALHO, 2017, p. 62-63).

Assim, a intervenção estatal, de modo a proteger o princípio da livre iniciativa, torna-se relevante para que o mercado não sufoque determinados setores. No caso, é importante uma regulação do setor agroalimentar, não apenas a nível nacional, mas também a nível internacional, de modo a, minimamente, colocar agricultura familiar e agronegócio em condições próximas, justas e equânimes. Atualmente, o que se vivencia, tratando especialmente a nível nacional, é um sufocamento da agricultura familiar em detrimento do fomento desregulado e desenfreado do agronegócio. É por isso que, segundo Paula (2017, p. 83), “a crença no equilíbrio do mercado como instância reguladora não foi capaz de reorientar totalmente a política agrícola e submeter a agricultura ao jogo do livre comércio. Colocar os produtores em sintonia com o comportamento dos preços mundiais ainda permanece uma quimera, de difícil materialização”.

A regulação do setor agroalimentar brasileiro é falha e escassa. Tanto é que, segundo Martins (2019, p. 161), restringe-se apenas a algumas e pontuais medidas:

Nas vertentes de atuação das esferas públicas brasileiras, hoje, as medidas de regulação são as ações que impedem que haja exposição da população a fatores e situações que estimulem práticas não saudáveis, como a regulamentação da venda e propaganda de alimentos nas cantinas escolares; de publicidade direcionada ao público infantil e de rotulagem de produtos dirigidos a lactantes. Já as medidas de controle são aquelas que buscam facilitar a adesão a práticas saudáveis por indivíduos e coletividades, deixando-os informados e motivados, como a rotulagem nutricional, programas de alimentação institucional, cantinas saudáveis nas escolas e ambiente de trabalho e espaços que favoreçam a amamentação. (MARTINS, 2019, p. 161)

Nesse sentido, em sua tese de doutorado, Aguiar Filho (2014, p. 46) explica que, mesmo assim, sempre haverá uma crença maior no mercado, posto que este seria o real garantidor da concretização dos direitos fundamentais da ordem constitucional, mas quando e a partir do momento em que o mercado passa a não mais garantir, surge sim a necessidade da regulação econômica estatal, o que dá legitimidade jurídica à criação das agências reguladoras no Brasil.

Ademais, é importante esclarecer que “a competência regulatória implica a criação de deveres e obrigações dirigidos aos cidadãos, direcionando-se as condutas para concretizar as linhas traçadas no ordenamento jurídico, sem, contudo, inová-lo” (NUNES, 2008, p. 150).

As agências reguladoras possuem o seu berço nos Estados Unidos. A *Interstate Commerce Commission* (ICC) foi a primeira agência instituída no país, no ano de 1887, sendo que o direito estadunidense foi utilizado como modelo para o fenômeno que foi denominado e se espalhou por diversos países, a “agencificação”. No Brasil, segundo Cunha (2019, p. 79-80), o advento das agências reguladoras é associado ao movimento de “desestatização”, que tem origem no Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, posteriormente revogada pela Lei nº 9.431, de 9 de setembro de 1997, uma vez que, à época, para atrair o capital privado, especialmente internacional, havia um condicionamento à garantia de estabilidade e previsibilidade quanto às relações com o poder público, bem como, o Brasil estava vivenciando a reforma gerencial, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, este que tinha o intuito de flexibilizar os processos burocráticos, atribuindo maior grau de autonomia às agências reguladoras.

De maneira objetiva, as agências reguladoras consistem e tem por objetivo regular as pessoas privadas responsáveis pela prestação de serviços públicos, que os desempenha, em regra, sob a forma de concessão ou permissão, além de realizar a intervenção estatal no domínio econômico, para coibir práticas abusivas por parte da iniciativa privada. As agências reguladoras são caracterizadas como “autarquias de natureza especial”. Deste modo, para que possam alcançar seus objetivos institucionais, as leis instituidoras das agências reguladoras, em regra, conferem para as mesmas autonomias político-administrativa, assim como autonomia econômico-financeira (que possibilita a arrecadação de recursos próprios).

Em virtude do surgimento de diversas agências reguladoras no país, houve a necessidade de uniformizar suas regras institucionais de modo a dar maior segurança jurídica aos agentes econômicos e à sociedade. É nesse contexto que surge a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, denominada “Lei Geral das Agências Reguladoras”, que, em seu artigo 3º, denota justamente o caráter especial das agências reguladoras ao informar que se tratam de instituições caracterizadas “pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação”.

Das agências reguladoras constantes no rol do art. 2º, da Lei nº 13.848, de 2019, possuem relação direta ou indireta com a alimentação e a agricultura, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Águas (ANA), e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Para além destas agências reguladoras, é possível também mencionar outras instituições nacionais que tem interferência sobre as temáticas, por

exemplo, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

De início, menciona-se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, que consiste em órgão da administração pública federal direta e tem, como áreas de competências em assuntos como política agrícola, produção e fomento agropecuário, defesa agropecuária e segurança do alimentos, dentre outros, previstos no Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. De acordo com o art. 1º, inciso I, alínea “c)”, do anexo I, do Decreto, tem o MAPA, dentre alguns assuntos de sua competência, a defesa agropecuária e segurança do alimento, abrangidos “os alimentos, os produtos, os derivados, e os subprodutos de origem animal e vegetal”. E, conforme o art. 44, inciso II, do anexo I, do Decreto, é competência da Secretaria de Comércio e Relações Internacionais, um dos órgãos específicos singulares do MAPA, “analisar e acompanhar a evolução e a implementação de atos internacionais, de financiamentos externos e de deliberações relativas à política externa e comercial para a agricultura, a pecuária, a aquicultura e a pesca, em âmbito bilateral, regional e multilateral, incluídas as questões que afetem a oferta de alimento e que apresentem implicações para a agricultura, a pecuária, a aquicultura e a pesca”.

É integrante do MAPA, a título de menção, a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), criada em 2 de janeiro de 2019, pelo Decreto nº 9.667. Dentre algumas das funções deste órgão estão a de elaborar diretrizes de ação governamental para a integração dos beneficiários da reforma agrária na agricultura familiar, desenvolver o cooperativismo e o associativismo, assim como a assistência técnica e extensão rural. Tem como compromisso também, contribuir para a redução da pobreza no meio rural (MAPA, 2020).

Em regra, o MAPA regula os produtos agrícolas in natura, produtos de origem animal (leite, ovos, carne, mel), além de bebidas (sucos, refrigerantes e bebidas alcoólicas), objetivando a qualidade e segurança dos alimentos. Atua, igualmente, realizando a inspeção e fiscalização dos alimentos.

De seu turno, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), consiste em um dos órgãos de maior relevância e protagonismo no que diz respeito à regulação e controle de alimentos, porém de forma indireta. Trata-se de uma agência reguladora, disciplinada pela Lei nº 9.782/1999, esta que confere à agência a responsabilidade de regulamentar, controlar

e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam riscos à saúde pública, aqui abrangidos os alimentos e insumos, assim como os aditivos, as embalagens e os contaminantes e resíduos, também as instalações responsáveis por processar tais produtos. Dessa forma, “a vigilância tem por função identificar precocemente as falhas de mercado, externalidades negativas e a falta de informação ao consumidor em prol do interesse coletivo” (MARTINS, 2019, p. 162). Mesmo com independência administrativa, a ANVISA ainda se encontra vinculada ao Ministério da Saúde, tornando-a sujeita às disposições das políticas de saúde. Igualmente, o MAPA também se configura como agente de regulação e controle de alimentos. No que toca ao Ministério da Saúde (MS), Magalhães explica que este órgão atua especialmente junto ao setor de rotulagem de alimentos:

O Ministério da Saúde, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), criada pela Lei n. 9.782/1999, tem um papel de destaque por ser responsável pela elaboração e aplicação de regras para a rotulagem nutricional, pela revisão das estratégias de propaganda e pelo controle de qualidade de alimentos processados e industrializados (MAGALHÃES, 2017, p. 123).

A ANVISA possui competências relacionadas a várias áreas, dentre estas: medicamentos; cosméticos; alimentos; agrotóxicos; produtos e serviços para saúde; sangue, tecidos, células, órgãos e terapias avançadas; vigilância sanitária, entre outras. No que diz respeito à área de alimentos, a ANVISA coordena, supervisiona e controla as atividades de registro, inspeção, fiscalização e controle de riscos, responsabilizando-se também por estabelecer normas e padrões de qualidade e identidade (ANVISA, 2022, online). Entretanto, Nunes (2008, p. 113) entende que há muitos obstáculos a serem superados no que diz respeito à vigilância sanitária brasileira, ao explicar que:

[...] no Brasil, as ações de vigilância sanitária representam maior entrave a ser superado, pois não só a fiscalização não é exercida de modo contínuo e permanente, como as eventuais e esporádicas ações levadas a efeito ocorrem preferencialmente em situações que tendem a ganhar as páginas dos jornais e se espelhar pela mídia conforme a gravidade do escândalo. (NUNES, 2008, p. 113)

Contudo, há também o entendimento sobre as competências do MAPA (no que diz respeito ao setor da agricultura) e da ANVISA (no tocante à saúde) estarem definidas em um complexo normativo legal e infralegal que possibilitam a ambos os órgãos o controle que englobe toda a cadeia produtiva de alimentos. Assim, aconteceria da seguinte forma:

As etapas iniciais da produção de alimentos, como o cultivo, a criação e de animais ou a pesca, são fiscalizadas pelos órgãos da agricultura, além do controle de

bebidas e a classificação de vegetais. Já o controle das etapas de processamento e distribuição dos alimentos é uma competência compartilhada entre órgãos da agricultura e saúde, que se dividem de acordo com o tipo de produto (ANVISA, 2021).

Entretanto, a ANVISA é agência reguladora que tem como competência principal regular, proteger e tomar medidas voltadas para a promoção e cuidado da saúde no Brasil, sendo apenas um, de seus vários eixos, a alimentação. Ainda, por ser a produção do alimento intrínseca à agricultura, esse órgão regulador ainda necessita agir em conjunto com o MAPA, este que seria responsável pelo setor agrícola. Assim, é possível observar que não há um órgão único para tratar, cuidar e regular o setor agroalimentar brasileiro, não havendo um disciplinamento efetivo para o mesmo, o que acaba deixando brechas e dúvidas sobre a responsabilidade e competência para tratar a respeito deste setor, gerando também, por muitas vezes, confusão pelos órgãos que tratam de maneira indireta sobre alimentos no Brasil. Essa falta de regulação dificulta sobremaneira não apenas a obtenção de segurança alimentar e nutricional, mas também o desenvolvimento econômico rural e o fomento à agricultura tradicional (aqui se encaixando a agricultura familiar), cada vez mais valorizada e demandada atualmente pelo consumidor que está gradativamente em busca de alimentos mais saudáveis e de bem-estar.

Nesse sentido, Nitzk (2012, p. 7) também entende sobre o crescimento e valorização da agricultura e da comida locais, de modo a diminuir a distância entre produtor e consumidor, estimulando a produção tradicional, a comercialização dos produtos oriundos dessa produção, além de promover a alimentação com segurança nutricional:

A questão dos alimentos e da alimentação saudável está se tornando um tema de debate global, a ponto de levar grandes empresas multinacionais do setor a revisar suas estratégias de negócios para produzir produtos com impacto menor sobre o meio ambiente e com melhores índices de “saudabilidade” (menor gordura, sal e açúcar, por exemplo). Entretanto, em tempos de aquecimento global, outro aspecto que vem gerando cada vez mais discussões é o impacto dos processos de produção, distribuição, comercialização e preparo de alimentos no consumo de energia. Baseado neste fato, cresce com força nos Estados Unidos e na Europa um movimento de valorização da “comida local”, ou seja, de estímulo ao consumo de produtos – até mesmo industrializados – obtidos com insumos da região onde vivem os consumidores e que tenham a mínima necessidade possível de deslocamento entre a produção e a mesa. Isto teria dois resultados práticos imediatos: o estímulo aos produtores locais e o menor uso de energia para produção, transporte e comercialização destes produtos. (NITZKE, 2012, p. 7)

Dentre as instituições que versam indiretamente sobre alimentos é possível citar também a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), criada pela Lei nº 9.984/2000, trata-se da agência reguladora voltada para fazer cumprir os objetivos e diretrizes

da Lei de Águas do Brasil, Lei nº 9.433/1997, e do novo marco legal do saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020. Segundo o artigo 2º, da Lei nº 9.984/2020, a ANA é uma “autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico”.

Para tanto, cumpre tais objetivos em quatro linhas de ação: regulação, vez que regula o acesso e a utilização dos recursos hídricos de domínio da União, igualmente regulando os serviços públicos de irrigação (em regime de concessão). Também emite e fiscaliza o cumprimento de normas, assim como é responsável pela segurança de barragens por ela outorgadas. Edita normas contendo diretrizes para a regulação dos serviços de saneamento básico, aqui incluídas o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais; monitoramento, compreendendo-se aqui a responsabilidade da ANA por acompanhar a situação dos recursos hídricos do Brasil, planejando o uso da água e prevenindo eventos críticos, como secas e inundações; aplicação da lei, na medida em que coordena a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, estimulando a participação de representantes dos governos, usuários e comunidades, realizando, assim, uma gestão participativa e democrática; planejamento, pois elabora estudos estratégicos em parcerias com instituições e órgãos do poder público (ANA, 2022, online).

É fato que, para produzir alimento, e, conseqüentemente ter a segurança alimentar, é significativa a quantidade de água que deve ser mobilizada. É nesse sentido que Lineu Neiva Rodrigues, pesquisador da Embrapa Cerrados, explica, ao constatar que:

Dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) indicam que, para atender ao crescimento populacional e às novas demandas por alimentos, a produção mundial de cereais terá que aumentar cerca de um bilhão de toneladas até o ano 2030. Esse aumento previsto dependerá prioritariamente da disponibilidade hídrica para suprir as demandas de irrigação, que será responsável por atender cerca de 80% dessa produção adicional que ocorrerá entre 2001 e 2025 (RODRIGUES, 2019, online).

É inevitável e necessário pensar que apenas existe agricultura e desenvolvimento sustentável se houver um equilíbrio entre oferta e demanda de água. Atender a uma demanda atual e futura por água poderá requerer um aumento de produtividade e para que este aumento ocorra sem maiores danos ao meio ambiente é necessário que os princípios da

sustentabilidade sejam norteadores das políticas agrícolas. Por isso, é preciso reduzir o uso de recursos naturais, aumentar a eficiência e considerar que a agricultura está cada vez mais funcional, especialmente na produção de alimentos, fibras e energia.

Para se produzir alimento com sustentabilidade há muitos desafios, mas, de acordo com Rodrigues (2019, online), os principais são aqueles que não dependem apenas do agricultor, a exemplo da gestão de recursos hídricos (de extrema relevância para o ordenamento do uso de recursos hídricos e de segurança hídrica, de modo a alcançar o uso sustentável por meio de uma gestão adequada) e a integração efetiva de ações institucionais e políticas públicas setoriais (por exemplo, integrando e unindo MAPA com o Ministério do Meio Ambiente para pensar em medidas para a segurança alimentar). Uma correta gestão de recursos hídricos permite segurança hídrica, e, concomitantemente, possibilita a produção de alimento com segurança alimentar, além de promover a sustentabilidade.

O que se percebe é que a água é uma riqueza essencial para a produção de alimentos. Verifica-se também que a ANA, ao regular e tratar sobre os recursos e segurança hídrica, promove, reflexamente, também a produção de alimentos, mas não regula diretamente ou indiretamente sobre os alimentos. A ANA tem como função social o trato da água, não do alimento, embora em seus objetivos e competência a agência reguladora compreenda e ressalte a importância da água para a produção de alimentos, não edita normas ou fiscaliza a produção do alimento, que inicia com o agricultor familiar e termina com o consumidor.

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é uma empresa pública vinculada ao MAPA. Foi criada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, esta que autorizou a fusão de três empresas públicas: a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a Companhia Brasileira de Alimento (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrozem). Suas atividades tiveram início em 1º de janeiro de 1991, com capital 100% do Tesouro Nacional.

A Conab está presente em todas as regiões brasileiras, havendo superintendências nos 26 estados e no Distrito Federal, além de 64 unidades armazenadoras (a exemplo, os armazéns convencionais), que são capazes de estocar diversos produtos agrícolas, garantindo o suprimento alimentar da população. Tem por objetivos promover a inteligência agropecuária e participar da formulação e execução de políticas públicas, contribuindo também para a regularidade do abastecimento e formulação de renda do produtor rural. A Conab também participa, como órgão executor, de programas e ações governamentais que sejam voltados para promover e proteger as comunidades em situação de insegurança alimentar, dentre outras funções e objetivos:

A Conab possui importância estratégica ao oferecer ao Governo Federal informações técnicas para embasar a sua tomada de decisão quanto à elaboração de políticas voltadas à agricultura. Para isso, fornece informações detalhadas e atualizadas sobre a produção agropecuária nacional, por meio de levantamentos de previsão de safras, de custos de produção e armazenagem, de posicionamento dos estoques e de indicadores de mercado, além de estudos técnicos que viabilizam a análise do quadro de oferta e demanda, dentre outros dados. Seus estudos e pesquisas, bem como informações sobre as ações da empresa, estão disponíveis para toda a sociedade em seu portal institucional e possibilitam a difusão geral dos dados e informações produzidos (CONAB, 2017, online).

De acordo com o artigo 19, parágrafo único, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, são alguns dos objetivos básicos da Companhia Nacional de Abastecimento o suprimento de carências alimentares em áreas desassistidas ou que não são suficientemente atendidas pela iniciativa privada; e o fomento de consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes. Além disso, participa da população da política agrícola, garante ao pequeno e médio produtor os preços mínimos de armazenagem para guarda e conservação dos seus produtos, preocupando-se em estocar alimentos para doar às comunidades vítimas de desastres naturais ou em situação de insegurança alimentar.

A Conab atua também no que diz respeito ao controle de qualidade dos produtos que adquire ou fornece, resguardando os atributos físicos e sanitários deles. Tal atividade fiscalizatória é realizada em âmbito nacional, observando-se as instruções legais vigentes estabelecidas por instituições oficiais, a exemplo do MAPA e Ministério da Saúde. Por não ser uma agência reguladora, não tem a função normativa propriamente dita, portanto, também não regula o setor agroalimentar, mas tão somente possui competências e atribuições relacionadas ao fomento da segurança alimentar e abastecimento interno, especialmente para comunidades em situação de insegurança alimentar ou vítimas de desastres naturais, por exemplo.

No entanto, o que ocorre, muitas vezes, é que esses diferentes atores formam um sistema complexo, que geralmente convergem e se articulam, mas também podem se confundir e sobrepor seus papéis, o que resulta, muitas vezes, em disputa de poderes e pressão política, havendo, por consequência, uma incapacidade de estabelecer regras firmes ou de fiscalizá-las com independência e autonomia.

Nesse caso, embora existam agências reguladoras e outras instituições no âmbito público que tratam direta ou indiretamente da alimentação e da agricultura, destaca-se que não se verifica um órgão, instituição ou agência reguladora que cuide do setor agroalimentar nacional com poder normativo para estabelecer regras, sanções e disciplinamentos a respeito

da alimentação e segurança alimentar, especialmente direcionado e com base na agricultura familiar, voltado para o fomento deste tipo e agricultura e para o desenvolvimento de um setor agrícola nacional forte, saudável e seguro. O setor agroalimentar, a nível internacional, é dirigido por grandes indústrias de alimentos (supermercados, hipermercados, indústrias de *fast food* etc.), estas que são abastecidas, majoritariamente, pelo agronegócio. Por isso mesmo é que surge a necessidade de uma reformulação do setor agroalimentar não apenas nacional – visto que o nacional segue e é refém do modelo internacional -, mas também do internacional.

De maneira exemplificativa e de modo a demonstrar a prevalência de indústrias alimentícias que direcionam não só o sistema agroalimentar mundial, mas também o brasileiro, prevalecendo os alimentos processados e industrializados, mostram-se alguns resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 do IBGE (IBGE/POF 2017-2018), que, resumidamente, demonstro que, entre os anos de 2017 e 2018, as famílias com rendimentos mais altos possuem uma despesa com alimentação fora do domicílio mais alta do que sua despesa de alimentação no domicílio, o que denota uma preferência por se alimentar fora de casa e, conseqüentemente, uma preferência também por alimentos mais rápidos, processados e industrializados. Ainda, ao fazer um comparativo entre as regiões brasileiras, verificou-se que a região que mais consome alimentos preparados é a região Sudeste, em detrimento da região Nordeste, que apresentou o menor percentual quanto ao consumo deste tipo de alimento. Houve também a queda da participação do grupo cereais, leguminosas e oleaginosas, entre os anos de 2002 a 2018, o que reflete a diminuição da presença de alimentos saudáveis na alimentação brasileira. É o que os dados a seguir evidenciam:

(...) a POF 2017-2018 registrou que as famílias com rendimentos mais baixos (até R\$ 1 908,00) apresentaram uma proporção de 20,6% de despesa com alimentação fora do domicílio, contra 79,4% de despesa com alimentação no domicílio. Já para as famílias com rendimentos mais altos (acima de R\$ 23 850,00), a proporção da despesa com alimentação fora do domicílio, no total gasto com alimentação, foi de 50,3%, contra 49,7% de despesa com alimentação no domicílio (...).

(...) Numa comparação entre as Grandes Regiões brasileiras, observa-se que o padrão de despesa das famílias com grupos de produtos que compõem a alimentação no domicílio apresentou diferenças relevantes regionalmente. A Região Norte destacou-se pelo maior percentual de despesa com o grupo carnes, vísceras e pescados (27,1%) e menores percentuais com os grupos leites e derivados (7,2%), panificados (8,2%) e legumes e verduras (2,4%). Diferentemente, a Região Sudeste apresentou o menor percentual do País com o grupo carnes, vísceras e pescados (18,1%) e os maiores percentuais com os grupos leites e derivados (11,4%) e panificados (11,0%). Quanto ao grupo cereais, leguminosas e oleaginosas, verifica-se que o maior percentual ocorreu na Região Nordeste (6,7%), quase o dobro do encontrado na Região Sul (3,7%), que

apresentou o menor percentual do País. Na proporção de despesa com o grupo aves e ovos, as Regiões Norte e Nordeste apresentaram percentuais mais elevados (11,3% e 10,6% respectivamente) e com diferenças significativas em relação aos encontrados nas demais regiões. Quanto ao grupo alimentos preparados, verifica-se que o maior percentual ocorreu na Região Sudeste (4,1%), enquanto a Região Norte apresentou o menor percentual (2,4%).

(...) Na comparação dos pesos dos grupos de produtos na despesa com alimentação no domicílio, entre as edições da pesquisa apresentadas no Gráfico 7, destaca-se o grupo carnes, vísceras e pescados como o de maior peso (18,3% em 2002-2003, 21,9% em 2008-2009 e 20,2% em 2017-2018) e a queda da participação do grupo cereais, leguminosas e oleaginosas, passando de 10,4% para 5,0%. O grupo de outros alimentos também apresentou crescimento significativo de sua participação percentual, de 8,3% em 2002-2003 para 13,7% em 2017-2018 (IBGE/POF 2017-2018, 2019, p. 49-52).

Ainda, é importante ressaltar que, nesse contexto que envolve o sistema agroalimentar nacional e internacional e que abarca desde o pequeno agricultor até as grandes corporações de alimentos, a realização plena do direito humano à alimentação no sistema agroalimentar brasileiro vigente enfrenta conflitos entre o público e o privado. Ferraz (2017, p. 215-216) observa que, atualmente, o setor privado corporativo se tornou o ator mais importante da esfera política e do espaço público, visto o seu poder de decisão sobre os padrões tecnológicos, definindo não apenas os produtos que serão objetos de desejo da população, mas também as características do mercado de trabalho e da oferta de emprego. Inclusive, esse poder de decisão e de influência se revela também na própria produção político-legislativa do direito, que é organizada justamente por grupos de pressão de corporações e associações do setor privado. São muitos os canais de acesso para possibilitar tamanha interferência do setor privado. “O poder do Estado estaria sendo substituído paulatinamente pela influência direta de organizações instrumentais que perseguem a realização contextual de objetivos particulares”. Como exemplo, é possível citar o caso da liberação dos transgênicos no Brasil, algo altamente sujeito à influências dos interesses privados e de grandes corporações.

Nesse cenário, o que se observa é uma substituição crescente da classe política partidária tradicional por uma elite política e econômica, que apregoam uma suposta otimização dos fatores de produção em favor do aumento das margens de lucro e da produtividade pela automação, gerando desemprego estrutural, assim como a utilização em larga escala de mão de obra muito barata.

No campo dos direitos, o confronto entre o privado e o público, não raras vezes, geram embates. Segundo Ferraz (2017, p. 217), é possível realizar limitações à iniciativa privada no tocante ao direito humano à alimentação. “Assim, quando pensamos no direito humano à alimentação sob a lógica da sustentabilidade, faz-se necessário conceber que o mercado deve ser regulado para que sejam preservados os direitos à vida, à saúde e os direitos sociais da

coletividade”. O que se requer é que o direito humano à alimentação tenha um espaço público democrático para ser debatido e, conseqüentemente, efetivado, de modo que se encontre um denominador comum a respeito das forças de poder, o público e o privado. Tais discussões devem ser iniciadas pelo setor agrícola, responsável pela produção de alimentos, de maneira a compatibilizar a agricultura tradicional e o agronegócio, na intenção não apenas de obter o desenvolvimento sustentável do meio rural e da agricultura, mas de alcançar e efetivar o direito humano à alimentação. Entretanto, o que se verifica é que:

No caso da realização do direito humano à alimentação, vemos como natural e previsível os embates entre o direito da sociedade de ter pleno acesso a alimentos adequados, saudáveis e produzidos de forma sustentável e os direitos privados de livre iniciativa mercadológica. Tais embates deveriam ser postos em um espaço democrático de discussão política, a fim de que se chegue a um denominador comum que assegure a preservação do interesse público. No entanto, o que vemos hoje é o poderio privado dominando as instâncias públicas, enquanto a sociedade civil não privada carece de instrumentos para uma inserção política com o peso equivalente à da iniciativa privada. Não há um equilíbrio de forças no embate político. Resultado disso são as decisões políticas que tendem a atender os interesses do mercado, reforçando uma lógica de exclusão (FERRAZ, 2017, p. 219).

Ocorre que um número cada vez maior de corporações, o que Nunes (2008, p. 108) denomina de “os gigantes genéticos”, controla os mercados das indústrias agrícolas e de alimentos, consistindo em empresas internacionais que tem por objetivo manipular, patentear e, literalmente, lucrar com a vida humana. “A combinação de monopólio de patentes e domínio de mercado confere aos gigantes genéticos um controle sem precedentes sobre os produtos e processos da vida – base biológica para comercialização de alimentos – da agricultura e saúde”.

Ainda, é preciso atentar que esse poder desenfreado das corporações, unido ao quase desaparecimento da interferência e responsabilidade do poder público, afetam, substancialmente as áreas da saúde, agricultura e nutrição a nível mundial, pois a prioridade dos investimentos realizados pelo setor privado diz respeito, exclusivamente, à percepção dos lucros corporativos, implicando em o bem público e o bem-estar social estarem em segundo plano. “O acesso à alimentação, saúde e nutrição, considerado um direito humano fundamental, protegido e assegurado pelo Estado, atualmente é refém das variações e desejos de um sistema livre de mercado” (NUNES, 2008, p. 108). Ainda, há o fato das empresas transnacionais (que são as “gigantes genéticas”) dominarem a produção, comercialização e distribuição de fertilizantes, além de defensivos agrícolas e sementes, produtos

farmacêuticos, alimentos e produtos veterinários, o que fomenta, sobremaneira, o poder mercadológico sobre agricultura tradicional de produção de alimentos.

Com isso, no Brasil, estimulou-se a criação de dois polos de poder no ambiente agro: os representantes dos produtores tradicionais e os movimentos em defesa da reforma agrária. Isso fez acirrar uma disputa entre agricultura familiar e agronegócio.

O agronegócio, derivado do termo inglês agrobusiness, foi criado em 1957, pelo professor Ray Goldberg, da Universidade de Havard. “A definição de agronegócio envolve, portanto, a somatória da geração de valor nas cadeias produtivas das agropecuárias, desde a produção rural até o consumidor final. Independentemente do tamanho do produtor” (GRAZIANO; GAZZONI; PEDROSO, 2021, p. 191). Sua composição é por agricultores – seja de pequeno, médio ou grande porte -, indústrias de insumos, transportadores, agroindústrias, empresas de comercialização, inclusive as empresas relacionadas com a importação e exportação. Portanto, o agronegócio é um conceito econômico, que se relaciona com a integração produtiva, transformação e transações comerciais originadas no meio rural, ao longo das diferentes cadeias produtivas ou de valor.

Também, segundo Graziano, Gazzoni e Pedroso (2021, p. 193), é fácil constatar que milhares de pequenos produtores rurais, que estão enquadrados na categoria de familiares, são agricultores bem tecnificados, inseridos nas cadeias produtivas e com boa rentabilidade. A maioria deles estão presentes no ramo da soja e milho, no café, nas aves, nas hortaliças e em setores do agro em que os produtores familiares estão capitalizados. Embora sejam pequenas, são fortes e com alta produtividade e qualidade. “Nessa condição, embora sejam agricultores familiares, participam ativamente dos agronegócios. Geralmente tal inserção produtiva ocorre quando eles se encontram organizados em grandes e poderosas cooperativas, ou integrados com grandes agroindústrias”. Os citados autores, aliás, defendem que a agricultura familiar, seja de pequeno, médio ou grande porte, é parte fundamental do agronegócio, sendo adeptos da corrente de entende que o agronegócio não exclui a agricultura familiar.

Inclusive, a produção de alimentos advinda da agricultura tradicional e familiar não deve ser mais vista como informal, sendo que a ideia desenvolvida “se sustenta na relação tradicional-informal, que pode ser repensada de modo que, em vez de informal enquanto atributo inerentemente negativo, que remete a atraso e desqualificação produtiva, sistemas alimentares tradicionais sejam analisados como mercados fragmentados” (CRUZ, 2020, p. 6). O caráter repetitivo da tradição não implica que as tradições sejam estáticas. Ainda, segundo Cruz:

As tradições se desenvolvem e amadurecem ou enfraquecem e “morrem”, por isso a integridade de uma tradição, compreendida não simplesmente como refratária ao tempo, mas sim como processo contínuo de interpretação que permite estabelecer ligações entre presente e passado, é mais importante para defini-la como tal do que seu tempo de existência (CRUZ, 2020, p. 8).

É possível considerar também tradicional, deste modo, o modo de produção que, seguindo um modo de fazer adquirido com gerações anteriores, preserva características de produção e processamento que, embora, por vezes, alteradas, conservam elementos, práticas e ideias ensinadas por gerações anteriores. O resultado seria, de toda forma, a produção de alimentos tradicionais.

Considerando todo esse contexto, faz-se urgente a criação de mecanismo regulatório que integre as perspectivas da saúde humana, preservação do meio ambiente, setor rural e produção tradicional de alimentos. O forte conflito de interesses privados e as demandas sociais na área são facilmente percebidos nos diferentes componentes que fazem parte do processo decisório em torno da regulação (MAGALHÃES, 2017, p. 129).

A regulação, a nível global, do setor agroalimentar, era orientada por um ideal de obtenção de ganhos por meio da produtividade agrícola. A intenção era proteger o Estado do mercado, “instaurando uma política inovadora das estruturas de produção com o objetivo de que a agricultura contribua para o crescimento global e se industrialize tornando-a competitiva para exportação” (SANTOS, 2003, p. 39). Com isso, buscava-se equilibrar a divisão do poder de decisão entre Estado e atores envolvidos diretamente na comercialização e distribuição dos produtos agrícolas, incentivando uma maior ligação entre a agricultura produtivista e a economia global. A agricultura produtivista - que, segundo o citado autor, é compreendida como sendo “o desenvolvimento agrícola excepcional no período compreendido entre 1945 e 1975 em referência ao crescimento sem precedentes da produtividade e produção” – realizava o fornecimento de mão-de-obra à indústria e fomentava a consumação de massa na alimentação.

Ainda, segundo o autor acima citado, o ressurgimento do local, do território, não pôde se conceber sem as novas formas de regulação global. Assim sendo, o setor agrícola, ao passar pelo processo de “relocalização”, ainda assim passou a ter dependência da economia global. Os agricultores ainda possuem dependência de instrumentos industrializados, ficando, ao mesmo tempo, fragilizados no que diz respeito a comercialização de seus produtos no mercado internacional e das novas modalidades institucionais deste mercado.

No âmbito dos negócios e mercados alimentares, de forma geral, prevalece uma ampla desregulação, conduzido pelo poder das grandes corporações que atuam em toda a extensão das cadeias alimentares, disseminando e promovendo hábitos de consumo e lançando produtos, conforme Paula (2017, p. 172). Cruz (2020, p. 7) explica, aliás, alguns motivos que fazem com que o modelo agroalimentar atual continue a ser o modelo hegemônico e prevalente:

[...] o modelo adotado para a produção de alimentos no Brasil, fortemente alicerçado na ciência e na tecnologia, é, exatamente pela relação entre ciência e tecnologia, considerado moderno. Essa concepção, que associa processamento industrial a modernidade, incute na sociedade um padrão de higiene e inocuidade que pressupõe que qualquer sistema de produção de alimentos que não atenda a tal padrão seja tratado como ameaça à saúde dos consumidores, contribuindo fortemente para que o processamento tradicional de alimentos, em vez de receber apoio para ser qualificado e valorizado, seja invisibilizado e, assim, continue na informalidade. (CRUZ, 2020, p. 7)

Acontece que a situação de desregulação vivenciada e, por conseguinte, de hegemonia do atual modelo agroalimentar, ocasiona permanentes consequências, a principal delas, a insegurança alimentar. Nesse sentido, Paula (2017, p. 173) ressalta que: “é notória a simultaneidade entre a globalização dos mercados e a fragilização de sistemas locais de produção em que populações se tornam mais expostas a crises de abastecimento, agravando, portanto, as situações de insegurança alimentar”. A lógica mundial do mercado global de alimentos é voltada para a exportação, o que tem feito com que as estratégias para a segurança alimentar sejam pautadas e dependam de iniciativas dos governos e organizações da sociedade civil, esta que ainda se encontra muito à margem do modelo hegemônico.

Inclusive, a inserção do sistema agroalimentar brasileiro no cenário internacional é algo que remonta desde o início da formação econômica do Brasil, que tinha o seu setor agroexportador bastante ativo. A modernização da agricultura igualmente também teve suas dimensões internacionais, a exemplo dos grandes grupos estrangeiros, que se estabeleceram como atores principais para o desenvolvimento da indústria de insumos e maquinários agrícolas. A inserção global do sistema agroalimentar brasileiro, desde meados da década de 1990 e com maior intensidade a partir dos anos 2000, tem alcançado novos patamares, tanto quantitativa como qualitativamente. Sob o aspecto quantitativo, constata-se um crescimento do valor das exportações agrícolas, diversificando seus mercados externos.

No que diz respeito ao aspecto mais qualitativo, desde meados dos anos de 1990, tem-se a participação cada vez mais crescente de grandes empresas transnacionais nos mercados de alimentos e no setor de distribuição, que até pouco tempo eram predominantemente

controlados por capitais brasileiros. Essas mudanças gradativas modificaram não somente as oportunidades das empresas do sistema agroalimentar brasileiro, mas também geraram impactos sociais e políticos importantes, determinando novos desafios para a estratégia de desenvolvimento do Brasil (FLEXOR, 2006, p. 64).

Ocorre que a globalização do sistema agroalimentar “é um processo que provoca uma reestruturação da organização agroindustrial criando um novo e desafiador ambiente competitivo para as empresas e os agricultores dos países em desenvolvimento” (FLEXOR, 2006, p. 64). O sistema agroalimentar global, que sustenta a liberalização do comércio, assim como incentiva o crescimento dos fluxos internacionais de produtos agrícolas, tem como atores ativos e atuantes na concretização desses objetivos as firmas transnacionais da indústria de alimentos e do varejo.

Ainda, de acordo com Flexor (2006, p.67-77), a liberalização comercial e o papel das firmas transnacionais representam duas das principais facetas do processo de globalização do sistema agroalimentar. Entretanto, esse processo de globalização atinge, sobretudo, as indústrias de alimentos e distribuição, segmento que até então era isento do processo de internacionalização agroalimentar devido a particularidades culturais, institucionais e organizacionais de cada país. A presença de empresas transnacionais na indústria brasileira de alimentos não é um fenômeno recente. Em 1990, 14 entre 20 das maiores empresas de alimentos no Brasil eram controladas por capital nacional. Contudo, após dez anos marcados por mudanças significativas, a exemplo da liberalização comercial, estabilização monetária, atração de capitais estrangeiros, entre outros, a participação das empresas brasileiras diminuiu e, em 2003, verificou-se que 7 das 10 maiores empresas de alimentos no Brasil eram firmas multinacionais.

De fato, há uma hegemonia do sistema agroalimentar global que ocasionou o distanciamento entre aquele que produz e quem consome, com graves consequências para ambos. Entende-se que, por ser o consumidor ator principal do sistema agroalimentar, deve este ator social movimentá-lo em prol da institucionalização de um novo modelo agroalimentar. Assim, o consumo deve estar envolvido em novas dinâmicas e políticas, que remetam à valorização do local, qualidade de alimentos e relação do meio urbano com o meio rural.

Em seu artigo, Triches e Schneider (2015, p. 59) se preocupam e se propõem a expor a respeito da necessidade cada vez maior de se discutir sobre a alimentação nas discussões sobre desenvolvimento, com ênfase no desenvolvimento rural, ultrapassando assim o campo da saúde, ao qual estava restrito. Destarte, o enfoque agroalimentar analisado junto ao

desenvolvimento rural se torna relevante, na medida em que implica na compreensão sobre como os agricultores familiares se incorporam nesse novo cenário de consumo e produção que permeia no sistema agroalimentar e se isso torna os agricultores mais autônomos, possibilitando formas mais equânimes e sustentáveis de desenvolvimento.

Wilkinson (2008, p. 207) defende que um conjunto de medidas regulatórias precisa ser implementado abrangendo formas organizacionais (jurídicas e fiscais), além de padrões tecnológicos, de modo a viabilizar a atividade artesanal desenvolvida pela agricultura familiar. “Isso, no entanto, precisa ser negociado em um momento em que os agronegócios identificam a informalidade como um inimigo fundamental e pressionam para medidas mais fortes visando à sua eliminação”. Unido a isso, os agronegócios identificam a pequena agroindústria como o setor informal visto como um dos obstáculos centrais à modernização do sistema agroalimentar. Ocorre, então, que o agronegócio se vê ameaçado e continua a querer dominar o sistema agroalimentar.

O terreno dos conflitos entre agronegócios e agricultura familiar, portanto, desloca-se das lutas em torno de preços e condições de trabalho como alternativa ou ao atravessador ou à marginalização/migração. A busca de uma estratégia própria dentro da qual a reforma agrária seria uma etapa de transição, põe a agricultura familiar em choque com os agronegócios nos terrenos da questão fundiária, do Estado, do padrão científico e tecnológico, e do mercado (WILKINSON, 2008, p. 204).

Desde 2004, quando aconteceu a 1ª edição do Simpósio de Segurança Alimentar, realizado na cidade de Gramado-RS, que se reavalia os acontecimentos em torno da segurança alimentar e nutricional no Brasil. A tônica da 4ª edição do Simpósio, ocorrida no ano 2012, foi o crescente questionamento sobre a tendência percebida no mercado de alimentos de valorizar a alimentação da forma como era consumida no passado e sua adaptação e adequação com o ritmo de vida e as tecnologias atuais. Acontece que a escolha dos alimentos, sua preparação e o consumo se relacionam com a história, o ambiente e as exigências específicas impostas ao grupo social pelo dia a dia. Dessa forma, as sociedades estabelecem um conjunto de práticas que se referem a diferentes culturas alimentares. “Frente a esta situação, o Ministério da Saúde e as Associações de Indústrias de Alimentos estabeleceram acordos no sentido de trabalhar conjuntamente em ações de fomento à alimentação saudável, equilibrada e nutricionalmente adequada” (NITZKE, 2012, p. 6).

Aliás, é importante também mencionar os Acordos e Termos de compromisso (A&T) entre governo – por meio do Ministério da Saúde – e indústrias alimentícias, que visam discutir a redução dos parâmetros nutricionais dos produtos considerados não saudáveis.

Ocorre que, segundo Figueiredo et. al (201, p. 2362), houve uma decisão do governo brasileiro no sentido de preferir fazer uso de instrumentos do tipo A&T, para tratar sobre a questão nutricional dos alimentos, ao invés de regulamentá-los, efetivamente, o que representa, em verdade, um retrocesso ao processo democrático no que diz respeito à regulamentação.

A decisão do governo brasileiro de fazer uso de instrumentos do tipo A&T para tratar dessa questão nutricional dos alimentos, em detrimento da regulamentação, de fato, representa um retrocesso se comparado ao processo democrático de regulamentação que vem sendo instituído no âmbito das agências nacionais, permitindo um amplo debate e a participação dos setores organizados e da sociedade em geral. Demonstra, ainda, a fragilidade do governo em gerenciar os riscos dos alimentos com a agilidade requerida e com a autoridade e a competência que lhe são atribuídas. As dificuldades políticas são reais, a reação das corporações de mercado é efetiva, mas o vazio imposto à sociedade civil é revelador de uma conduta contraditória e de uma evidente indisposição para angariar o apoio de potenciais aliados – os cidadãos (FIGUEIREDO; et al., 2017, p. 2362).

Dessa forma, resta compreender que o modo em que se encontra estabelecido, atualmente, o direcionamento do sistema agroalimentar – capitaneado pelo sistema capitalista e voltado para o atendimento dos interesses das grandes indústrias alimentícias, em atenção ao agronegócio e em detrimento da agricultura tradicional e familiar – está indo contra a tendência atual do que se espera do sistema agroalimentar brasileiro, ou seja, que este seja regulado e direcionado para realizar uma alimentação adequada e pautada nos conceitos, saberes e na produção tradicional de alimentos.

Este retorno às origens de valorização dos alimentos locais e de consumo de produtos menos industrializados vem de encontro às grandes estratégias industriais, que buscam a globalização e a introdução dos mesmos produtos em todos os mercados ao redor do mundo, bem como gera confronto com as tendências da população de utilizar cada vez mais produtos “fáceis de preparar” e que demandem menos trabalho na cozinha, ou seja, alimentos, cada vez mais, com algum grau de processamento (NITZKE, 2012, p. 7).

Verifica-se, então, que a valorização da alimentação tradicional já não é mais uma tendência, é sim uma imposição e uma nova demanda social e de mercado. Igualmente entende Gregolin, ao afirmar a necessidade de rever o sistema agroalimentar brasileiro para contemplar a agricultura familiar e seus saberes:

[...] é urgente a necessidade de rever o binômio produção-consumo, o qual valorize a diversidade de gêneros alimentícios, de culturas, de saberes; reconheça e fortaleça a agricultura familiar e a produção local; reaproxime produtor e consumidor; bem como reconecte os espaços rural e urbano, reconstruindo assim, um jeito

sustentável e saudável de produzir, distribuir, comercializar e consumir alimentos (GREGOLIN et. al., 2019, p. 14).

Uma regulação universal para o cenário brasileiro, que contemple agricultura familiar e agronegócio, especialmente, de modo que ambos possam conviver, reflete a garantia de igualdade de benefícios para os mesmos, realizando, conseqüentemente, a justiça ambiental, levando-se em consideração, contudo, os saberes tradicionais da agricultura familiar. Os motivos principais da sugestão de uma regulação, desempenhada por uma agência reguladora – por ser um órgão que, além de ter poder normativo, possui também poder fiscalizatório e executor - que priorize e seja orientada primordialmente pelos interesses e saberes tradicionais da agricultura familiar, embora abranja e sugira a convivência de ambos os tipos agrícolas, é a promoção da saúde pública e da alimentação adequada, posto que o alimento produzido pela agricultura familiar seria mais seguro, efetivando a realização de uma alimentação adequada e, com isso, garantindo também a segurança e a soberania alimentar. É dessa forma que também entende Cruz (2020, p. 17):

Portanto, se garantia da saúde pública é o argumento central para orientar o processamento de alimentos, é preciso colocar na agenda a realidade dessa produção que, ainda que informal, como já discutimos, encontra caminhos e meios para estar no mercado. Não se trata, portanto, de negligenciar esse modo de processamento ou condená-lo a priori, mas sim, seguindo alguns princípios que orientam os regulamentos sanitários mais recentes, se debruçar com mais profundidade para avaliar meios sobre como contribuir para que a singularidade desses produtos seja preservada e, ao mesmo tempo, independentemente da escala de produção, seja possível contemplar critérios que viabilizem sua qualificação e legalização. (CRUZ, 2020, p. 17)

A homogeneização da produção, ou seja, a monocultura, fundamentada na produção de grãos, além da indústria química de fertilizantes e insumos, apagou os saberes tradicionais da agricultura. Portanto, a tradição e a cultura dos povos foram ignoradas, tanto no que diz respeito a produção, como em sua comercialização e seu consumo. A necessidade de regular o sistema agroalimentar brasileiro, estimulando, por meio deste, formas alternativas e com bases locais para produção de alimentos não implica dizer que está contra o mercado internacional, mas sim defender que a prioridade deve ser pautada no atendimento aos mercados locais e nacionais, de modo a privilegiar o abastecimento interno por meio da alimentação saudável, garantindo segurança alimentar, concomitantemente, fomentando o desenvolvimento econômico da agricultura (SALES, 2019, p. 40). Tais objetivos podem ser alcançados através da regulação do sistema agroalimentar nacional realizada por meio de uma agência reguladora própria, para tratar da alimentação, com ênfase na produção de

alimentos advinda da agricultura familiar e tradicional, tratando também da comercialização dessa produção através de cadeias alimentares curtas, diminuindo os intermediários existentes entre produtor e consumidor.

Ainda, uma agência reguladora do sistema agroalimentar, por ter poder normativo, executor e fiscalizatório, teria a possibilidade de determinar normativas, especialmente direcionadas ao setor privado e voltadas para a comercialização da produção agrícola familiar nos supermercados, hipermercados e mercados internacionais, de modo a equilibrar a produção advinda da agricultura familiar e de menor porte com a agricultura voltada para a monocultura (representada pelo agronegócio).

Regular a alimentação no Brasil tomando por base a agricultura familiar e os produtos dela advindos, é necessário. Embora exista uma legislação própria para a segurança alimentar e nutricional, bem como uma legislação própria para a agricultura familiar, unir ambas as categorias e interesses em um só instrumento, de modo que permita sua competição justa com as grandes produções e o agronegócio no mercado alimentar se mostra viável e pertinente para alcançar a soberania alimentar, garantindo também, conseqüentemente, alimentação adequada, segurança alimentar, participação popular no processo de regulação de alimentos, além de saúde pública e abastecimento interno, permitindo ao consumidor a possibilidade de escolher por uma alimentação mais saudável.

5 A GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS AGRÍCOLAS A PARTIR DA RACIONALIDADE AMBIENTAL PARA A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E OBTENÇÃO DA SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A gestão responsável, democrática e participativa dos recursos naturais, especialmente os agrícolas, a partir da racionalidade ambiental, defendida por Enrique Leff (2006), para alcançar a soberania alimentar e realizar o desenvolvimento da produção agrícola familiar brasileira, mostra-se de suma importância para um sistema agroalimentar nacional seguro, soberano, justo, economicamente forte e democrático.

Para tratar do assunto, utilizou-se com metodologia, de forma majoritária, as teses de Enrique Leff, a respeito da racionalidade ambiental, para além da compreensão das lições de Nilson Maciel de Paula, que trata do sistema agroalimentar com propriedade.

De acordo com a racionalidade ambiental, defendida por Leff, que rechaça a racionalidade econômica – esta que é apregoada e defendida pelo sistema capitalista -, refere-se à construção de sociedades pautadas na sustentabilidade e voltadas para a formação de novas identidades e saberes tradicionais que contribuem e são mesmo inerentes à revalorização e ressignificação da natureza. A crise ambiental, unida à crise do próprio sistema agroalimentar, realçou a insustentabilidade ecológica da racionalidade econômica, esta que explora a natureza e o trabalhador, no caso em análise nesta tese, o produtor rural.

Pauta-se a racionalidade ambiental em um complexo de processos materiais, que envolve um conjunto de significados alcançados por várias políticas sociais e culturais, heterogêneos e diversos. No contexto agroalimentar brasileiro, enfatiza-se a necessidade de alcançar a autossuficiência alimentar e combater a fome, sendo necessário, para tanto, também atentar para a sanidade e qualidade dos alimentos, o que contraria a lógica do lucro que predomina no atual sistema agroalimentar. Ressalta-se, portanto, a produção agrícola que produza alimentos não para exportar, mas sim para o mercado interno, observando a soberania alimentar.

Nesse cenário, é também de grande relevância a realização da justiça ambiental, por meio da economia neguentrópica, esta que é a base da racionalidade ambiental, em que a sustentabilidade implica em um novo modo de produção, baseado na apropriação dos recursos naturais pelo campesinato, conseqüentemente, pela agricultura familiar. Para além disso, convivem na atual agricultura brasileira os diversos tipos agrícolas. No entanto, observa-se o agronegócio se sobressaindo às pequenas agriculturas, realizando um “pseudo”

fomento econômico do setor rural, alcançado às custas de prejuízos às agriculturas de menor porte.

A reivindicação por uma soberania alimentar significa, necessariamente, uma redefinição da produção agrícola, significando, também, na recuperação do conhecimento e práticas tradicionais, associando-as com as novas tecnologias e saberes, resignificando, assim, o sistema agroalimentar, contemplando formas democráticas e produção e distribuição de alimentos.

Mesmo assim, ainda é possível vislumbrar o fortalecimento da agricultura familiar por meio da gestão democrática e participativa dos recursos agrícolas, possibilitada pela racionalidade ambiental, que canaliza a participação social na gestão de recursos e auxilia na formação uma ética ambiental. Entretanto, mostra-se necessário não apenas a participação social tão somente com o fim de consulta pública, sendo igualmente importante que a população efetivamente interfira nas políticas públicas, por meio da fiscalização, monitoramento, execução, sendo ainda mais urgente que a gestão de recursos agrícolas seja realizada de modo que aqueles que possuem verdadeira capacidade e propriedade para gerilas, isto é, os trabalhadores e produtores rurais possam assim fazê-lo.

Verifica-se, então, a necessidade de fortalecer a produção rural realizada em núcleo familiar por meio da gestão democrática dos recursos naturais disponíveis, implicando, concomitantemente, na resignificação da atuação dos reais atores sociais responsáveis pela alimentação brasileira. É preciso que se conceda espaços e participação democrática para a categoria agrícola alimentar na gestão participativa dos recursos naturais no que se refere, especialmente, à produção de alimentos, uma vez que se compreende os agricultores familiares como verdadeiros atores sociais capazes de realizar tal governança democrática.

5.1 O controle e a Racionalidade ambiental dos recursos agrícolas pelo estado para a promoção da soberania alimentar e a produção agrícola familiar brasileira

Ter em vista uma gestão responsável dos recursos naturais de modo a promover e fomentar a soberania alimentar e a produção agrícola alimentar brasileira é necessário, na medida em que o modelo capitalista e hegemônico presente no sistema agroalimentar brasileiro requer modificações, agregando neste e colocando como seus princípios norteadores a sustentabilidade, a gestão responsável dos recursos, a participação social e os saberes tradicionais da agricultura familiar e local, para alcançar a segurança alimentar.

De acordo com Esteve (2017, p. 128) quem garante a segurança alimentar é a Agência Europeia de Segurança Alimentar, sendo esta a responsável por assegurar, inicialmente, que o que comemos é saudável. Contudo, o mencionado autor ressalta a desconfiança sobre quem está por trás da Agência e que este teria o papel fundamental na autorização de vários produtos, como os produtos transgênicos e os pesticidas, prejudiciais à alimentação adequada.

De seu turno, a essência da soberania alimentar seria justamente o poder de decidir quanto à nossa alimentação, tomar o controle dos nossos hábitos alimentares e não apenas delegá-los. Acontece que, atualmente, o modelo agroalimentar é comandado pelos interesses das grandes corporações do agronegócio e de grandes varejistas, que tem como objetivo tão somente ganhar dinheiro com algo tão essencial ao ser humano como é a comida, a alimentação. Em contraponto, emerge a ideia de soberania alimentar, esta que entende que o “o poder e a capacidade de decisão, também relativo ao que se come, têm que estar nas mãos da maioria” (ESTEVE, 2017, p. 191).

Deste modo, a soberania alimentar consiste em reivindicar o direito de cada povo de definir suas políticas agrícolas e alimentares, assim como teria igualmente o poder de controlar o seu mercado interno de modo a impedir a entrada de produtos advindos de outros países, estes que competem de forma desleal com os alimentos locais. Nesse sentido, Esteve (2017) entende que a soberania alimentar significa devolver aos povos, às nações, o controle de seus próprios recursos naturais.

Trata-se de optar por uma agricultura local, diversa, camponesa, sustentável, culturalmente adequada ao seu ambiente e que respeite o território, entendendo o comércio internacional como apenas um complemento à produção local. A soberania alimentar significa devolver aos povos o controle dos recursos naturais, daquilo que nos dá de comer, e lutar contra a privatização da vida (ESTEVE, 2017, p. 192).

A essência da soberania alimentar é, portanto, segundo Esteve (2017, p. 192), o “poder de decidir”, de modo que os agricultores possam deliberar sobre o que cultivar, para que tenham acesso à terra, água e sementes. E, também, que os consumidores destes produtos alimentícios oriundos deste processo tenham todas as informações sobre o que comer, o modo como foi produzido, se contém pesticidas ou se são alimentos transgênicos, o que hoje, embora haja regulação para tais assuntos, mostra-se, em verdade, muito mais uma desregulação do que mesmo uma regulação e organização de tais informações para o público destinatário.

É latente que a insegurança alimentar ainda é, portanto, um problema mundial e que afeta massiva e diretamente um vasto contingente populacional, exigindo soluções efetivas. É nesse sentido que as comunidades locais e organizações sociais enraizadas no meio rural iniciaram um movimento contra as forças hegemônicas capitaneadas pelo sistema agroalimentar mundial que tem por base o capitalismo que visa o lucro, majoritariamente.

Paula (2017, p. 193) ressalta que foi no *World Food Summit* de 1996, evento em que “mais de mil organizações oriundas de 80 países formularam um plano alternativo” ao sistema oficial de produção de alimentos vigorantes, que foi declarado o direito à vida acima do direito ao lucro. Foram liderados, nesta ocasião, pela Via Campesina, que levantou, pela primeira vez, a bandeira da soberania alimentar. Ainda, pleiteavam também o fortalecimento dos agricultores familiares e dos sistemas agroalimentares locais e regionais que fossem orientados por princípios agroecológicos. Igualmente, reivindicavam também maior participação popular.

Uma onda contra hegemônica de dimensões internacionais se avolumava após aquele evento, criando uma lógica alternativa com base em sistemas agroalimentares locais, nos quais deve prevalecer a diversidade socioeconômica e ambiental e serem preservadas condições de sobrevivência de pequenos agricultores (PAULA, 2017, p. 193).

Na medida em que os governos foram coniventes com o processo de globalização e liberalização, houve o agravamento do problema da fome, o que fez com que os países realizassem a privatização de suas instituições governamentais e mercantilização de recursos naturais comunitários ou públicos, como terras, água, florestas ou reservas, estes que seriam apropriados por grandes corporações. Foi justamente essa conduta concentradora que ocasionou a destruição do meio ambiente e das condições de vida de comunidades locais, devido a introdução de tecnologias inadequadas, a exemplo dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM's), destinados apenas para ganhos imediatos de produtividade. Todos estes acontecimentos aprofundaram ainda mais o abismo entre ricos e pobres, agravando, conseqüentemente, o problema da fome e da pobreza. “O conceito de direito humano ao alimento foi destruído pela liberalização dos mercados e ajustes estruturais neoliberais que propagaram o uso de biotecnologias e reduziram a capacidade de povos pobres de produzir sua própria subsistência” (PAULA, 2017, p. 194).

O conceito de soberania alimentar surge então por meio de novos princípios para enfrentar o problema da fome, alguns destes destacados por Paula (2017, p. 194), quais sejam: prioridade a sistemas produtivos domésticos diversificados e agroecológicos

realizados por pequenos produtores camponeses e destinados a mercados locais; acesso aos recursos produtivos, reconhecendo o poder das comunidades no controle da terra, água e recursos genéticos; investimento público para fortalecer famílias e comunidades no controle da produção para mercados locais, entre outros.

Deste modo, a soberania alimentar seria alcançada por meio de reformas estruturais que “realizem o direito à propriedade dos recursos naturais e preservem a diversidade agroecológica e cultural dos povos, que impeçam o uso de biotecnologias inadequadas e de OGMs em programas de ajuda alimentar” (PAULA, 2017, p. 195).

É nesse sentido, inclusive, que Paula (2017, p. 196) coloca a noção de direito, de Amartya Sen (2010), compreendido como regra de legitimidade, para identificar as verdadeiras causas da fome, entendendo que estas estão intrinsecamente relacionadas à noção de redistribuição, que seria a reestruturação da própria legitimidade e não apenas os bens, o lucro e a riqueza. Sobre isso, o citado autor reitera a visão humanista que Sen (2010) defende, segundo a qual “mais do que apenas acesso, o direito à alimentação diz respeito ao controle democrático sobre o alimento e aos recursos que produzem”.

Inclusive, Sen (2010) ressalta que, apesar de existir um grande grupo de pessoas e interesses que controlam o mercado, há também grupos de e com interesses que podem ser prejudicados por esse funcionamento desimpedido do mercado. Isso aflora o nascimento de unidades monopolistas e propicia o seu crescimento, visto que estariam isolados de uma concorrência interna ou externa. “Os preços elevados ou a baixa qualidade dos produtos envolvidos nessa produção artificialmente sustentada podem impor um sacrifício significativo à população, mas um grupo de ‘industriais’ organizado e politicamente influente pode assegurar-se de que seus lucros estejam bem protegidos” (SEN, 2010, p. 162).

Deste modo, é preciso retirar alguns entraves para a obtenção da soberania alimentar, uma vez que, caso o modelo alimentar permaneça sob as bases e comando dos poderes economicamente hegemônicos, persistirá também a situação de fome e insegurança alimentar, o que fatal e nitidamente denota o não alcance da soberania alimentar.

A nova etapa do regime alimentar está, portanto, sendo moldada pelo assentamento das estruturas formadas durante as décadas de 1970 e 80 e suas próprias consequências, expressas num estado persistente de subnutrição, na destruição de sistemas locais de produção, e propagação de um padrão de consumo sob o comando da indústria (PAULA, 2017, p. 196).

De acordo com Leff (2006, p. 112), em plena globalização econômica, a preocupação histórica não tem como foco o desenvolvimento espontâneo da natureza, mas sim “o conflito

de interesses sociais pela apropriação da natureza que se expressa hoje em dia nas estratégias discursivas e na geopolítica de desenvolvimento sustentável”.

A dialética social abordada por Leff (2006) diz respeito à construção de sociedades sustentáveis norteadas para configurar novas identidades e saberes que fazem parte e contribuem na revalorização e ressignificação da natureza. Acontece que a racionalidade econômica dominante nega a ordem ecológica, esta que possui princípios de organização, estabilidade e produtividade ecológica, que norteiam a produção e fornece bases naturais para formar e sustentar uma ordem social alternativa, mais orgânica e democrática. A partir disso, observa-se a possibilidade de orientar uma organização produtiva com bases ecológicas. Dessa forma, a natureza recuperaria o “seu lugar no processo produtivo, como condição de sustentabilidade e como potencial ecológico” (LEFF, 2006, p. 116).

A partir dos anos 1980, os mecanismos e princípios do mercado são compreendidos como o meio mais correto de assimilação das condições ecológicas e dos valores culturais ao processo de crescimento econômico. Por conseguinte, a natureza vai sendo incorporada ao capital de maneira dupla: tanto pela internalização das custas ambientais do progresso, de modo a atribuir valor econômico à natureza, como também por consistir em uma operação simbólica, que recodifica o homem, a cultura e a natureza como modalidades de uma essência, qual seja, o capital.

Assim, os processos ecológicos e simbólicos são reconvertidos em capital natural, humano e cultural, para serem assimilados pelo processo de reprodução e expansão da ordem econômica, reestruturando as condições da produção mediante uma gestão economicamente racional do ambiente (LEFF, 2006, p. 140).

Ressalta-se, ainda, que como consequência da modernidade tecnológica estimulada pelo capital como caminho óbvio para o desenvolvimento, resultou a marginalização social, espacial e produtiva, que engloba no progresso técnico-científico a capacidade de modificação das condições “desfavoráveis”, que se utiliza também da mecanização produtiva e uniformização dos cultivos de acordo com o estilo industrial. Esta tecnificação, que orientou a racionalidade instrumental e o capitalismo (estes que atribuem valores de produção e consumo), desenham a natureza como ativo econômico, possível de ser monetarizado (COSTA, 2015, p. 39).

Logo, essa tecnologia surge como instrumento do homem para o suprimento de suas necessidades, consistindo em meio de instrumentalização do próprio homem em prol da geração de riqueza. No entanto, segundo Costa, os ideais e os objetivos dos avanços

tecnológicos são baseados “em princípios que fundamentam um sistema excludente, desigual, e marginalizador, fazem-na elemento da crise social, econômica, ambiental, ou seja, civilizatória, da atualidade”. De acordo com a racionalidade instrumental, portanto: “a tecnologia vê a natureza como locus de dominação e artificialização dos processos naturais e aparece como mecanismo de exploração social utilizado para ampliação da acumulação do capital pelo acréscimo da taxa de lucro” (COSTA, 2015, p. 40). Segundo Leff (2006, p. 243), a racionalidade instrumental seria subordinada à racionalidade econômica e consistiria na:

[...] consecução metódica de determinado objetivo prático através de um cálculo preciso de meios eficazes. Na esfera econômica, traduz-se em uma elaboração e uso de técnicas eficientes de produção e em formas eficazes de controle da natureza, assim como na racionalidade do comportamento social para alcançar certos objetivos (econômicos, políticos); na esfera do direito, se plasma nos ordenamentos legais que normatizam a conduta dos agentes sociais. (LEFF, 2006, p. 243)

Conforme Costa (2015, p. 43), a tecnologia teria então duas funções no sistema capitalista. A primeira entende a tecnologia como fator estratégico para o desenvolvimento econômico, que consiste no aumento da produção e acúmulo da riqueza. A segunda compreende a tecnologia como instrumento de controle das externalidades geradas no processo produtivo. Assim, “[...] os problemas gerados por uma máquina, processo ou substância, nessa concepção, seriam submetidos à racionalidade instrumental e solucionados com a criação de outra máquina, processo ou substância, em um ciclo baseado na infinitude dos recursos naturais”.

Restam claros os efeitos nocivos da tecnologia na atividade agrícola brasileira, esta que apresenta custos sociais, econômicos e ecológicos significativos. Pois, verificou-se na tecnologia uma ferramenta facilitadora da ampliação da exploração da força de trabalho, amparada e apoiada nos valores de eficiência econômica pregados pelo sistema capitalista até a histórica concentração fundiária e a submissão ao mercado externo (COSTA, 2015, p. 45).

Diz-se, então, nas palavras de Leff (2006, p. 141), “o capitalismo engoliu o mundo”. Nesse sentido, inclusive, reafirma, ao entender que:

O capital clona identidades para assimilá-las a uma lógica, a uma razão, a uma estratégia de poder para a apropriação da natureza como meio de produção e de reprodução da racionalidade econômica. Dessa maneira, as estratégias de sedução e de simulação do discurso de desenvolvimento sustentável constituem o mecanismo extra-econômico por excelência da pós-modernidade para manter o domínio sobre o homem e a natureza (LEFF, 2006, p. 141).

Faz sentido concluir que a degradação ecológica é a marca da crise ambiental vivenciada ainda de forma profunda nos dias atuais, igualmente consistindo em um retrato da modernidade que tem como base a racionalidade econômica e científica, estas que possuem valores que tem negado a natureza como fonte de riqueza e de evolução ecológica e cultural. Viabilizar o desenvolvimento sustentável se tornou cada vez mais desafiante. Mesmo assim, tentou-se internalizar as externalidades ambientais como integrantes da racionalidade econômica, concomitantemente, também houve a tentativa de criação de um novo paradigma que fosse capaz de integrar os processos ecológicos, populacionais e distributivos aos processos de produção e consumo (LEFF, 2006, p. 223).

Acontece que a valorização dos recursos naturais está sujeita a critérios de temporalidades ecológicas de regeneração e produtividade, que não condizem com os ciclos econômicos, nem aos processos sociais e culturais, isto que não podem se reduzir à esfera econômica (LEFF, 2006, p. 224).

Busca-se, então, uma reforma da racionalidade econômica com vistas a debater possíveis soluções tecnológicas, a partir de tecnologias limpas, atribuição do “lugar” dos valores e a moral dos indivíduos para corrigir desvios do sistema econômico por meio da “soberania dos consumidores” (LEFF, 2006, p. 226). Dessa forma, identificou-se que a crise ambiental realçou a insustentabilidade ecológica da racionalidade econômica.

É justamente aqui, diante da verificação da ineficácia do mercado e da moral conservacionista, incapazes de reverter a degradação ambiental e a desigualdade social geradas pela racionalidade econômica, que se vislumbra a necessidade de uma outra racionalidade, capaz de abranger e integrar os potenciais da natureza, a democracia, a equidade, a diversidade cultural como sendo valores que realizam a convivência social como sendo princípios de uma nova racionalidade produtiva, ao mesmo tempo, que estejam em sintonia com os princípios objetivos da sustentabilidade (LEFF, 2006, p. 227).

A racionalidade econômica, portanto, sofre severas críticas por ter por base a exploração da natureza e do trabalhador. Em contraposição à racionalidade econômica é que se mostra a racionalidade ambiental, a qual se trata de:

[...] uma categoria que aborda as relações entre instituições, organizações, práticas e movimentos sociais, que atravessam o campo conflitivo do ambiental e afetam as formas de percepção, acesso e usufruto dos recursos naturais, assim como a qualidade de vida e os estilos de desenvolvimento das populações. Esse conjunto de processos sociais – em que se entrelaçam as relações entre as formações teóricas e ideológicas, a produção de saberes e conhecimentos, a organização produtiva e

as práticas sociais induzidas pelos valores do ambientalismo – orienta as ações para construir uma nova racionalidade social e para transitar a uma economia global sustentável (LEFF, 2006, p. 240-241).

À vista disso, compreende-se que a questão ambiental envolve um conjunto de processos sociais, culturais, econômicos, políticos e jurídicos. Concomitantemente, a destruição ecológica e socioambiental, representada pela marginalização social, perda da fertilidade dos solos, pobreza, fome, desnutrição e miséria extrema, mostram-se como resultados de práticas inadequadas de utilização dos solos e dos recursos naturais, realizado pelo modelo depredador de crescimento com a utilização de padrões tecnológicos orientados pela racionalidade com vistas ao aumento do lucro e benefício econômico a curto prazo e que termina despejando seus custos e resultados negativos sobre os sistemas naturais e sociais (LEFF, 2006, p. 241).

A ativação de um conjunto de processos sociais elencados e suscitados por Leff (2006) surge da resolução dos problemas ambientais, que também objetiva a possibilidade de incorporar as condições ecológicas e bases de sustentabilidade aos processos econômicos, de modo a construir uma racionalidade ambiental e um estilo alternativo de desenvolvimento, que irá requerer justamente alguns processos sociais tais como:

[...] a incorporação dos valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e nas normas jurídicas que orientam e sancionam o comportamento dos atores econômicos e sociais; a socialização do acesso e a apropriação da natureza; a democratização dos processos produtivos e do poder político; as reformas do Estado que lhe permitam mediar a resolução de conflitos de interesse em torno da propriedade e aproveitamento dos recursos e que favoreçam a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais; as transformações institucionais que permitam uma administração transversal do desenvolvimento; a integração interdisciplinar do conhecimento e da formação profissional e a abertura de um diálogo entre ciências e saberes não científicos (LEFF, 2006, p. 241).

Assim, a racionalidade ambiental questiona a possibilidade de alcançar a sustentabilidade, tão almejada e necessária, imersa em uma “racionalidade social fundada no cálculo econômico, na formalização, controle e uniformização dos comportamentos sociais e na eficácia de seus meios tecnológicos” (LEFF, 2006, p. 248).

É importante ressaltar, inclusive, que para Leff (2006, p. 250), a racionalidade ambiental não se restringe basicamente no sentido ecológico ou de ações e políticas ambientais, não retrata a expressão de uma “lógica” tão somente, mas sim trata sobre um complexo de processos materiais e simbólicos, que possui raciocínios e significados alcançados por um conjunto de políticas sociais e culturais, heterogêneas e diversas. A

“lógica” camponesa e o seu “estilo” étnico, por exemplo, que consiste em racionalidades sociais constituídos como sistemas complexos de crença, comportamentos, ações e práticas, são irredutíveis e uma lógica comum e unificadora.

No que diz respeito à produção agrária e alimentar brasileira, embora exista um marco legal tido como completo no que toca aos programas alimentares no país, a ênfase está na autossuficiência alimentar e nas políticas de combate à fome, sem que seja dada a devida atenção à sanidade e qualidade dos alimentos, indo em contrariedade ao que é tendência mundial, cada vez mais preocupada com o que se produz.

Essas políticas de combate à fome, apesar de insuficientes para atender tudo aquilo que significa segurança alimentar, são fundamentais, principalmente em países mais pobres. Daí a importância do programa “Fome Zero”, um programa governamental brasileiro que serve de modelo para vários países, que abrange quatro eixos indissociáveis: o acesso à alimentação, a geração de renda, o fortalecimento da agricultura e articulação, mobilização e controle social (BASSO, 2018, p. 256).

É justamente nesta oportunidade que se torna pertinente questionar: será que a legislação brasileira é realmente completa no que diz respeito à questão alimentar? A produção agrária, segundo Basso (2018, p. 257), consistiria na origem da questão da segurança alimentar. Foi justamente a preocupação com a necessidade de aumento da disponibilidade de alimentos, no final da segunda guerra mundial, que ocasionou a busca por tecnologias que aumentassem a produção. Nesse sentido, a produção agrária deve se preocupar não apenas com o aumento da produção de alimentos, mas também com a melhoria da qualidade, da nutrição, da sanidade e da diversidade desses alimentos.

A produção e a atividade agrária, portanto, é tema que se relaciona com a segurança alimentar não só no sentido de atender à demanda de alimentos, devendo se inserir também nesse contexto pela diversificação dos mesmos; “pelo aumento da renda dos pequenos agricultores, possibilitando-lhes maior e melhor acesso a alimentos; [...] e pelo processamento mais eficiente dos alimentos, evitando seu desperdício” (BASSO, 2018, p. 262). Ainda, Basso (2018) lembra que a Lei nº 8.171/1991, Lei de Política Agrícola, também trata sobre a soberania alimentar, porém de forma não expressa, quando diz sobre “um adequado abastecimento alimentar”, em seu art. 2º, IV, colocando a regularidade do abastecimento alimentar interno como um de seus objetivos (art. 3º, I). Entretanto, ressalta que:

[...] a tendência do mercado brasileiro (e de outros países ditos em desenvolvimento) de destinar sua produção, preferencialmente, à exportação, em que melhores preços são obtidos, pode se mostrar contrária à ideia de soberania alimentar (*food security*), pois leva as reservas alimentares do país produtor para localidades distantes, deixando desatendida a própria população interna, que carece de alimentos, além do desperdício energético no transporte por longas distâncias, em relação a um modelo de consumo da produção local.

Por outro lado, contudo, essa mesma tendência pode ter um efeito benéfico para a segurança alimentar (*foof safety*), já que é pelas imposições desses mercados externos que se estabelece uma rigorosa regulamentação e fiscalização da qualidade dos produtos agropecuários (BASSO, 2018, p. 264-265).

A partir das inquietações de Basso, levanta-se uma preocupação, ao mesmo tempo em que ganha realce a necessidade de atribuir atenção a uma produção agrícola que produza alimentos para o consumo interno, observando os requisitos de soberania alimentar, em detrimento de uma política agrícola que valoriza sobremaneira as grandes produções capitalistas e concentradoras, visualizadas a partir do agronegócio e das *commodities* que apenas indiretamente são voltadas para a alimentação humana. Essa medida acarretaria, conseqüentemente, uma ampla e necessária fiscalização garantidora da qualidade desses alimentos.

É fato que existem políticas públicas que incentivam a agricultura familiar, que viabiliza parte considerável dos alimentos consumidos no país, mas é também verdade que necessitam ser intensificadas, assim como a própria reforma agrária, que é uma das formas de impulsionar a agricultura familiar, esta que se mostra contrária à concentração fundiária, em geral dedicada aos mercados externos.

Por tais motivos, Basso (2018, p. 267-268) ressalta veementemente a necessidade de refutar a noção de “propriedade produtiva” contida na Lei nº 6.629/1993 (que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal). É nesse ponto que o citado autor faz um importante questionamento: “pode ser considerada produtiva uma propriedade que não é fonte de alimentos para o seu próprio país”? Compreendendo que o conceito de “produzir” significa “criar utilidades”, poderia ser considerada “útil” para o povo brasileiro um cultivo de *commodities* voltado para o mercado externo? É preciso lembrar que o fim primeiro da produção agrária é a produção de alimentos e a garantia de segurança alimentar. E aqui é possível também questionar: qual a contribuição para a tão necessária segurança alimentar, que traz uma propriedade que apenas produz gado bovino ou soja para a exportação, por exemplo? “Pode ser considerada produtiva uma propriedade que atinge os índices mínimos de produtividade, mesmo quando seus produtos não cumprem regras mínimas de qualidade,

ou seja, quando não são produtos aptos a fornecer alimentos saudáveis, nutritivos e livre de resíduos tóxicos?”

Ou seja, a propriedade que produz para o exterior, pode realmente ser considerada produtiva? Com tais questionamentos, Basso sugere uma reflexão sobre o conceito de propriedade produtiva, indicando que tal conceito deve ser formulado e orientado pelos preceitos da segurança e soberania alimentar, para que, de fato, seja tida como uma propriedade produtiva. Deste modo, a produção agrícola voltada majoritariamente ou exclusivamente para o exterior e que não se preocupa com a qualidade do alimento, mas sim com a quantidade deste para o abastecimento interno, não seria uma produção agrícola que garantisse a segurança alimentar e que possibilitasse a realização da soberania alimentar, além de ressaltar a necessidade de uma ressignificação do que seria uma propriedade produtiva.

Portanto, reivindicar a soberania alimentar significa, além de uma redefinição da produção agrícola, também consiste em recuperar o conhecimento e as práticas tradicionais e combiná-las com as novas tecnologias e novos saberes, não implica, assim, um retorno “romântico” a um passado arcaico. A ideia é repensar, ressignificar o sistema alimentar não apenas a nível de Brasil, mas a nível mundial, de modo a contemplar formas democráticas de produção e distribuição de alimentos. É essa, inclusive, uma das propostas da Via Campesina, segundo Esteve (2017, p. 194-195), isto é, democratizar e repolitizar um sistema alimentar globalizado, a serviço das comunidades e do coletivo. “Atualmente, a demanda por soberania alimentar já não se limita [...], somente ao mundo camponês, atingindo amplos setores sociais, desde grupos de consumidores, organizações de mulheres, ambientalistas, ONG’s, coletivos em defesa do mundo rural, entre muitos outros que a reclamam.”

Na prática, a soberania alimentar pode ser realizada por meio a agroecologia, hortas urbanas, grupos e cooperativas de consumo, compras diretas e sem intermediários aos agricultores locais e regionais. Ou seja, iniciativas que ligam diretamente o produtor e o consumidor, estabelecendo uma relação de confiança e solidariedade entre o campo e a cidade. O grande desafio é fazer com que a soberania alimentar alcance toda a população. Por isso, a necessidade de mudanças políticas, para que sejam propostas e executadas medidas de realização da soberania alimentar, a exemplo da proibição do cultivo de espécies transgênicas que contaminam a agricultura convencional e ecológica (ESTEVE, 2017, p. 195).

Portanto, a soberania alimentar e sua efetiva realização implica uma série de fatores, sendo os principais a necessidade de ressignificação da produção agrícola brasileira, de modo

que esta seja realmente projetada e pensada para garantir segurança alimentar, requerendo também uma repolitização do sistema alimentar mundial, sendo importante também a racionalidade ambiental dos recursos naturais para que as práticas tradicionais sejam realizadas juntamente com os novos saberes. Todos estes fatores, acima considerados, denotam alguns dos caminhos para a realização da soberania alimentar e, com isso, a uma produção agrícola que prima por contemplar, de maneira igualitária, os diversos tipos de agriculturas e contribui para a extinção do abismo existente entre a agricultura tradicional, camponesa e familiar e a agricultura concentradora fundiária, baseada no agronegócio.

5.2 A realização da justiça ambiental a partir da Economia Neguentrópica e a contribuição da agricultura familiar para a derrubada do modelo de produção agrícola alimentar baseado no “*Statu Quo*”

As demandas por justiça ambiental tiveram origens diversas, sendo que algumas surgiram de típicos conflitos locais, outras mais globalizadas, algumas de cunho ou eminentemente social ou apenas ecológico, havendo ainda aqueles que unem estas duas últimas perspectivas. Por isso, o conceito de justiça ambiental se mostra amplo, pois abarca diversas preocupações, especialmente por compreender o meio ambiente equilibrado como fator determinante para a subsistência humana. Tendo em vista a caracterização do Brasil como país fortemente marcado por grande desigualdade social e pobreza, unido a histórica fragilidade político-institucional, houve e há uma busca incessante pelo desenvolvimento econômico da nação e, concomitantemente, mostra-se como campo fértil para a ocorrência de inúmeras injustiças ambientais (RAMMÊ, 2012, p. 46).

De acordo com Rammê (2012, p. 47), apesar da utilização da expressão justiça ambiental ser recente no Brasil, é possível afirmar que há muitos anos, diversos movimentos sociais brasileiros, embora sem se utilizar da expressão, envolvem-se em reivindicações bastante semelhantes às do movimento por justiça ambiental.

No ano de 1998, houve um encontro realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que reuniu os representantes do movimento por justiça ambiental dos Estados Unidos, representantes de organizações não-governamentais e pesquisadores brasileiros. Já em setembro de 2001, foi organizado na cidade de Niterói/RJ, na Universidade Federal Fluminense (UFF), o Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, que tinha por objetivo realizar a união entre ambientalistas, pesquisadores,

sindicatos e movimentos sociais, de modo a estimular o fortalecimento da luta por justiça ambiental no Brasil.

Nesta oportunidade, discutiram-se propostas sobre possíveis enfoques teóricos, implicações políticas e parcerias para o desenvolvimento das ideias da justiça ambiental, tanto em nível nacional quanto internacional. Durante o evento também foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, juntamente com a declaração de seus princípios norteadores, denominada Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, importante documento que fortalece a perspectiva do movimento por justiça ambiental no Brasil (RAMMÊ, 2012, p. 48-49).

Convivem na atual agricultura brasileira os mais diversos tipos agrícolas. Contudo, observa-se também que o agronegócio sobressai às agriculturas de menor porte, ocasionando o fomento econômico do setor rural, porém, tal incremento é realizado às custas de prejuízos às pequenas agriculturas, como é o caso da agricultura familiar. É nesse cenário que se mostra relevante combater a chamada injustiça ambiental.

De acordo com Maniglia e Borges (2016, p. 218), o meio ambiente vem sofrendo gradativos prejuízos, os quais geram reflexos negativos para a segurança alimentar, esta que significa uma das novas demandas sociais do século XX, intrínseca ao direito humano à alimentação adequada, que por sua vez é promovido, majoritariamente, pela produção em núcleo familiar. Igualmente, compreende-se que a questão ambiental não tem como ser vista e tratada isoladamente, pois abrange a produtividade e questões sociais. Desde o agronegócio, a pobreza rural, a falta de alimentos, até a agricultura familiar, está vinculada à questão ambiental. A razão é que no meio ambiente rural se encontram reunidos os bens ambientais que mantém o sistema vital, tais como água, fauna e flora, logo, “qualquer agressão neste setor pode desequilibrar o sistema”, podendo todo este processo ser compreendido como uma resultante da injustiça ambiental. O problema é que a injustiça ambiental é um traço do processo de acumulação de capital a nível internacional, pois os meios de produção transformam constantemente matérias-primas e produtos agrícolas em mercadorias, para serem convertidas em mais-valor, justamente a partir dos diferentes ecossistemas e formações culturais, para usar termo expresso por Leff (2009, p. 104), o que leva a impactos e danos ambientais e à absorção da propriedade das comunidades camponesas, suas práticas e tradições.

A justiça ambiental, segundo Navarro (2014) consiste no tratamento equitativo no que diz respeito a repartição de poderes e riscos, ônus e benefícios ambientais, igualmente ligada à democratização dos processos decisórios ambientais. Por sua vez, Porto e Milanez (2009,

p. 1987), acrescentam que é possível visualizar a injustiça ambiental quando populações socialmente mais vulneráveis e discriminadas da sociedade, a exemplo de negros, índios e pequenos agricultores, passam a arcar com a carga desproporcional dos danos ambientais. Para Leff (2004, p. 270):

A justiça ambiental está além da busca pela equidade na distribuição ecológica, na compensação de danos, na distribuição de benefícios da etnoprospecção. A democracia ambiental abre a porta a outra justiça, a dos direitos coletivos, a do direito de ser, de criar, de pensar, de produzir, de viver⁴.

Assim sendo, visualiza-se a agricultura familiar, concomitantemente, como instituição agrícola que sofre as consequências da injustiça ambiental, mas também como uma atividade econômica capaz de promover e fomentar a justiça ambiental, além da sustentabilidade, contribuindo, por conseguinte, para a efetivação dos direitos socioambientais, na medida em que se mostra como ramo agrícola que oportuniza o acesso democrático aos diversos recursos ambientais.

De acordo com Leff (2006, p. 491), os novos movimentos sociais que surgem no meio rural questionam a hegemonia histórica do poder político e econômico, consistindo em reivindicações em prol da produção e da participação direta destas populações rurais “na construção de uma nova racionalidade social e um novo paradigma de produção” (LEFF, 2006, p. 491).

Os novos movimentos sociais do campo, dos quais a agricultura familiar participa, estão agora lutando não apenas pela terra, mas é uma luta pela apropriação do processo produtivo. A luta, portanto, é pela reconstrução do processo produtivo, o que inclui a luta pelo território, pelas tradições, pelos saberes produtivos, de modo a construir uma nova forma de produtividade que articule os meios ecológicos, tecnológicos e culturais, inserindo os saberes e as práticas produtivas das comunidades (LEFF, 2006, *in passim*). Ainda, trata-se de uma luta que envolve não só o direito de viver em um ambiente limpo e saudável, mas principalmente, receber proteção ambiental de forma justa e igualitária, de modo que nenhuma população ou grupo social sofra mais prejuízos ou benefícios que outros.

A injustiça ambiental é decorrente do impacto da consolidação do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo no ambiente natural, artificial, laboral e cultural do

⁴ Texto original: La justicia ambiental está más allá de la búsqueda de equidad en la distribución ecológica, en la compensación de daños, en la distribución de beneficios de la etno-bio-prospección. La democracia ambiental abre la puerta a otra justicia, la de los derechos colectivos, la del derecho de ser, de crear, de pensar, de producir, de vivir.

campesinato. O capitalismo aprofunda a desigualdade social e destina a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais marginalizados e desassistidos, como os camponeses (HERCULANO, 2008, *in passim*).

Nesse sentido, Fracalanza, Jacob e Eça (2013, *in passim*) colocam que a injustiça ambiental se expressa de duas formas: pela proteção ambiental desigual, quando os riscos ambientais são decorrentes da execução (ou da ausência) de políticas ambientais, e direcionados às populações socialmente vulneráveis; e pelo acesso desigual aos recursos, seja na etapa de produção de bens (extração direta) ou de consumo (poder de aquisição).

Ainda, Fracalanza, Jacob e Eça (2013, p. 21), manifestam-se pela negação ao campesinato da liberdade de acesso aos recursos para se alimentar, combinando-se com a má distribuição de renda e com o desrespeito da propriedade comum das minorias. Leff (2006, p. 144, 200) chama isto de processo econômico entrópico, calcado no mercado e sempre acompanhado de políticas públicas que privilegiam a sustentabilidade a partir da outorga de direitos de propriedade privada e de valores de mercado aos bens comuns. Em contraposição, defende uma economia neguentrópica, pela qual a sustentabilidade implica não apenas a realização das tarefas gerais de reforma do capitalismo, como a reforma agrária, a reforma urbana, a defesa das terras indígenas, a diminuição das desigualdades regionais e o controle da remessa de lucros das empresas estrangeiras que exploram o campo, mas passa necessariamente pela superação da economia entrópica e pelo desenvolvimento de políticas públicas e de concessão de direitos socioambientais baseados em um novo modo de produzir as coisas na apropriação da natureza pelo campesinato. Trata-se de uma nova ordem socioeconômica e cultural, baseada nas territorialidades campesinas, na ecologia e no interculturalismo. É o que se chama de economia neguentrópica, base da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 200, 206-207).

Deste modo, visualiza-se, nas lutas por justiça ambiental, a inserção da agricultura familiar, sendo esta orientadora e destinatária de sua promoção, concomitantemente. A justiça ambiental defende os direitos socioambientais dos produtores familiares, na medida em que objetivam “a defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos” (que abrange as comunidades e povos tradicionais que ficam localizados nas regiões de zonas de fronteiras de expansão das autoridades capitalistas); “a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado”; e, do mesmo modo, lutam pelo acesso igualitário “aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis” apenas agrupadas nas mãos daqueles economicamente fortes no mercado. Esta é a mesma direção do pensamento de Enrique Leff (2004, p. 176-

177, 256, 410, 452), que afirma, também o papel da justiça ambiental na descolonização do direito positivo em prol da diferença e das identidades comuns.

A justiça ambiental objetiva, ainda, levantar como solução a interrupção dos custos e dos prejuízos ambientais ocasionados pelo suposto “desenvolvimento”, para que estes não sejam suportados apenas pelos pobres, fator que demonstra a preocupação das lutas por justiça ambiental com os direitos das gerações futuras, e consequentemente, com a sustentabilidade. “Aí se dá a junção estratégica entre justiça social e proteção ambiental: pela afirmação de que, para barrar a pressão destrutiva sobre o ambiente de todos, é preciso começar protegendo os mais fracos”. (ACSELRAD, 2010, p. 114).

É preciso que a sustentabilidade e a democracia desafiem a entropia e a globalização (esta pensada pelo capitalismo como única solução) para ressaltarem potencialidades locais, que acolham as diferenças e que se preocupe com a cultura e a ecologia, concomitantemente. É o que entende Leff (2006, p. 158-159), quando diz:

No entanto, os desafios da sustentabilidade e da democracia, da entropia e da outridade rompem o cerco do pensamento único globalizado e o deslocam para singularidades locais, conduzindo a construção de uma racionalidade capaz de amalgamar a potencialidade do real (ecologia) e o sentido do simbólico (cultura): uma racionalidade ambiental que acolha a diferença (as diversas matrizes da racionalidade cultural), assumindo sua relatividade e sua incomensurabilidade (LEFF, 2006, p. 158-159).

Neste sentido, a justiça ambiental se coaduna com a racionalidade ambiental posta por Leff, acima. Segundo Navarro (2014), consiste no tratamento equitativo no que diz respeito a repartição de poderes e riscos, ônus e benefícios ambientais, igualmente ligada à democratização dos processos decisórios ambientais. O movimento por justiça ambiental representa uma perspectiva teórica contemporânea da sociologia ambiental, fundamentada em princípios capazes de orientar uma análise crítica acerca da materialização do acesso ao meio ambiente enquanto um direito, tal qual o preconizado na Constituição Federal de 1988. Concebe a gestão ambiental como um processo democrático e incluyente, regido pela igualdade e equidade no acesso a direitos. Para Acselrad (2010, p. 111), a justiça ambiental corresponde a “uma noção emergente no mundo dos novos direitos que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos” e pode ser muito útil para a construção de políticas públicas envolvendo direitos socioambientais.

De modo a garantir os direitos dos agricultores familiares, a partir da justiça ambiental, faz-se necessário inicialmente a criação de políticas públicas que incorporem como objetivos primordiais realizar de maneira efetiva a justiça ambiental por meio da distribuição equitativa

de terras que tenham recursos naturais suficientes para que o agricultor familiar possa produzir, evitando, com isso, o acirramento da desigualdade social. Além disto, espera-se reverter os efeitos do êxodo rural nas décadas de 70 e 80, garantir a produção familiar suficiente e o acesso a alimentos de qualidade, estes que são produzidos, em regra, pela agricultura familiar, sendo uma das formas de concretizar a segurança alimentar e a alimentação adequada.

O movimento de justiça ambiental constitui um aporte teórico que permite a correta orientação neste sentido, pois combina as lutas ambientais com a defesa das comunidades e dos povos tradicionais e dos direitos a uma proteção equitativa contra a segregação socioterritorial e a desigualdade promovidas pelo mercado, com a defesa dos direitos de acesso igualitário aos recursos ambientais pelos camponeses, com a defesa da reforma agrária e da desconcentração da terra, e, conseqüentemente, promove e contribui para a garantia da segurança alimentar.

Nesse contexto, é necessário compreender também que a segurança alimentar passou a ser vista e a significar algo mais amplo, que vai além do acesso físico e econômico por toda e qualquer pessoa às quantidades de alimentos necessárias para uma vida saudável. Atualmente, já está consolidada a superação da pobreza como condição indispensável para a segurança alimentar, esta que passou a ser vista pela FAO a partir de quatro pilares: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade (PAULA, 2017, p. 182).

A situação persistente de insegurança alimentar atraiu a atenção de atores sociais vinculados às comunidades carentes, tanto rurais como urbanas, que não tinham ou tinham pouca ligação com as instituições globais ou com as forças dominantes de um sistema agroalimentar. Paula (2017, p. 183) explica que o sistema agroalimentar é movido pelo processo de acumulação, este que é inerente a uma estrutura de mercado concentrada e globalizada, e que seguiu uma ideia não permeável ou que ignorava os problemas alimentares de milhões. Nesse sentido, o citado autor lembra que, em 1993, o Secretário Geral da ONU afirmava que o mundo produz de forma suficiente para alimentar a população. “O problema não é apenas técnico, mas político e social, de acesso, distribuição e de direito. Acima de tudo, afirmava, trata-se de um problema de vontade política”.

A fome e a pobreza foram reconhecidas como intrínsecas, estando imersas numa relação de causa e efeito, que abrange desde guerras, secas e incapacidade técnica até falta de recursos para investimentos, os quais alimentam o problema da pobreza e da fome. Isso significa que os povos têm fome porque são pobres e são pobres porque tem fome, o que impede de romper os limites em que se encontram. Nesse sentido, resolver o problema da

insegurança alimentar, de maneira sustentada, significava a superação de um problema múltiplo. A partir do momento em que a segurança alimentar foi encarada como um direito, foi elaborado um plano de ação, este tinha como alguns objetivos:

A execução de políticas para erradicar a pobreza e desigualdade e proporcionar meios para que todos tenham acesso à alimentação; estimular produção sustentável e participativa de alimentos, com políticas de desenvolvimento rural; executar políticas comerciais que promovam segurança alimentar a todos; evitar e prevenir desastres causados pelo homem; garantir a continuidade de suprimentos alimentares; e direcionar investimentos públicos e privados que capacitem recursos humanos para o desenvolvimento de sistemas agrícolas sustentáveis (PAULA, 2017, p. 183-184).

No entanto, este plano de ação permaneceu apenas na expectativa e intenções de propostas e orientações, sendo que não houve sua efetiva aplicação, esta que seria necessária para direcionar os governos nacionais de acordo com os princípios previstos no conceito de segurança alimentar. Ocorre que houve maior amplitude e visibilidade da questão alimentar, o que aumentou os desafios para as instituições multilaterais, “cujos discursos reconheciam sua gravidade, mas apontavam soluções sem alterar o *status quo*, em consonância com as forças hegemônicas do mercado” (PAULA, 2017, p. 184).

Verifica-se a importância também do comércio mundial para promover a segurança alimentar, sendo esperado que preconize o fim dos subsídios às exportações. Com isso, propõe-se um mercado de alimentos mais integrado e livre, o que reduzirá ou até eliminará a incerteza e trará os países para um ambiente uniforme e de condições competitivas, em que a oferta será estabilizada e a segurança alimentar garantida. Contudo, Paula (2017, p. 187) alerta que a crise alimentar está relacionada com tantas outras crises, a saber, às crises financeira, ambiental, política e humanitária, por isso, a sua superação se torna um desafio que não é transponível apenas com estratégias ou outras medidas de cunho paliativo de aumento de oferta e distribuição de alimentos, e isso implica sobremaneira também para o alcance do desenvolvimento.

Costa (2015, p. 141) ressalta a importância da inovação para a obtenção do desenvolvimento, que, nessa perspectiva, é compreendido como “objetivo a ser alcançado pela ampliação da participação do território nacional na produção da riqueza mundial”. Este mesmo território, por sua vez, incorporou ciência, tecnologia e informação dentre os seus componentes.

Hoje, faz-se necessário compreender que a questão ambiental se mostra como fronteira que definirá o novo paradigma norteador do progresso da ciência, tecnologia e informação,

pois estas mesmas ferramentas foram utilizadas, na segunda metade do século XX, para a produção de massa baseada em amplo investimento de capital fixo e, por isso mesmo, houve uma inegável crise iniciada por esse modelo de crescimento. Nesse sentido, a questão ambiental é fator fundamental e importante a direcionar a evolução científica e tecnológica e na definição de setores e áreas a serem estimuladas por políticas públicas (COSTA, 2015, p. 141-142).

Ainda, vale ressaltar que esse novo paradigma pode, no entanto, servir tão somente para garantir a permanência do *statu quo* e, com isso, manter o velho sistema girando se for negligenciado que ciência, tecnologia e inovação, assim como a questão ambiental, possui uma relação transversal e que vai além da perspectiva econômica, ecológica e social. Trata-se sim sobre quais recursos utilizar e quais propor; o que, como e para quem produzir. Desta maneira, é possível conduzir o progresso científico e tecnológico a um caminho para a conquista de autonomia das comunidades, o que ocorre por meio de algumas medidas, a exemplo da harmonização dos processos produtivos que contemple as necessidades sociais presentes e futuras; a definição de uma nova modalidade de crescimento pautado no reconhecimento da eficiência econômica presente na perspectiva ambiental; além da criação de soluções e competências hábeis a buscar e produzir soluções para os problemas locais e regionais nos espaços onde as populações estão marcadas pelo reduzido acesso aos recursos produtivos (COSTA, 2015, p. 142).

Portanto, a busca por pautar o Brasil como um país desenvolvido com base na inovação não pode estar associado tão somente a erguer uma base produtiva de alta tecnologia, dissociada da realidade e das necessidades da sociedade brasileira, sendo passivo e apenas aceitando a desigualdade socioespacial, a pobreza e a fome como efeitos colaterais. “Ante as potencialidades e as fragilidades dos setores tradicionais, torna-se fundamental o papel do Estado e da sociedade civil organizada em propor e concretizar iniciativas de desenvolvimento sócio-territorial com as comunidades pobres, rurais e urbanas” (COSTA, 2015, p. 143).

Nesse contexto, entende-se também que as estratégias traçadas ignoram os desequilíbrios estruturais advindos de um forte processo concentrador de renda e de riqueza que acarretam um estado de insegurança alimentar resultante do limitado poder de compra dos segmentos sociais mais pobres. Desta forma, acredita-se que o aumento da produtividade pode ser um caminho para a diminuição da fragilidade alimentar e nutricional das populações rurais e que o incentivo das relações mercantis nos sistemas agroalimentares locais, colocando-os em articulação com os mercados urbanos e globais, proporcionará melhorias

nas condições de vida, especialmente do meio rural. Finalmente, compreende-se que uma reorganização mercantil da agricultura, especialmente nos países e regiões sujeitas a fatores econômicos, políticos e materiais degradantes, acabaria contribuindo significativamente para uma melhoria no cenário de segurança alimentar a nível global (PAULA, 2017, p. 187).

Por isso, as políticas governamentais têm sido acionadas na tentativa de minimizar os efeitos sociais das eufemisticamente denominadas falhas de mercado. No entanto, ocorre que:

[...] as ações mitigadoras do Estado não se contrapõem à lógica dominante da monetização como meio de acesso à alimentação. Ou seja, a segurança alimentar é deslocada para o âmbito do mercado, cuja dinâmica não apenas transforma os alimentos em *commodity* e a alimentação humana num ato mercantil por excelência, mas se torna a instância definidora do que, como e onde produzir e consumir. Assim, a segurança alimentar em si acaba sendo um corpo estranho na engrenagem do capital em suas esferas comerciais, industriais e financeiras acopladas à alimentação (PAULA, 2017, p. 188).

Estas políticas voltadas para a segurança alimentar, por mais que tenham sido implantadas apenas para mitigar as consequências do *modus operandi* do sistema econômico, não devem ser transitórios ou pontuais, mas permanentes. É necessário ainda enfatizar, segundo Costa (2015, p. 143), a insuficiência destas ações, sendo “fundamental a atuação das organizações voltadas à inserção econômica das comunidades tradicionais”, com a criação, adaptação, difusão e aplicação de tecnologias alternativas e sociais.

Constata-se, então, que nem o livre comércio mundial e nem o crescimento das economias tem proporcionado um nivelamento da oferta de alimentos entre países ou causado efeitos distributivos de renda suficientes para garantir a universalização do acesso ao alimento de modo a propiciar a segurança alimentar.

Assim é que soluções apontadas para crise alimentar tendem a ratificar o status quo, aprofundando as tendências do regime alimentar neoliberal corporativo, sem que, evidentemente, mudanças estruturais sejam consideradas. No sentido oposto, reconhecendo que insegurança alimentar resulta das forças hegemônicas do sistema agroalimentar global, as organizações da sociedade civil, principalmente aquelas ligadas aos movimentos sociais do campo, trilharam um caminho diverso para enfrentar os problemas da insegurança alimentar (PAULA, 2017, p. 192).

Neste caso, os chamados circuitos agroalimentares curtos são sugeridos como medidas alternativas para enfrentar a insegurança alimentar.

Assim, o que ocorre é que o “novo regime alimentar” que está sendo moldado, está baseado e assentado nas mesmas estruturas das décadas de 1970 e 1980, sendo assim, suas

consequências persistirão, ou seja, a subnutrição, a desnutrição, a destruição dos sistemas locais de produção e o principal: a propagação de um consumo alimentar sob o comando da indústria. Com isso, será perpetuado, então, o *status quo*.

Essa situação de permanência no *status quo* ocorre, segundo Germano e Simões Germano (2013, p. 293) pois, embora as iniciativas internacionais demonstrem a capacidade de atrair capitais sustentáveis, incentivados por governos e grupos empresariais, a grande maioria das decisões políticas de diversos países “são pautadas, ainda, no paradigma anterior do usufruto sem limites dos recursos naturais”.

Por isso, a agenda de prioridades de um governo deve primar e orientar para a criação de programas de proteção da biodiversidade, elaborando-os de acordo com uma ótica interdisciplinar e transetorial, sob o risco de degradação ambiental, insegurança alimentar e extinção de espécies que venham a comprometer a subsistência humana. No que diz respeito às políticas públicas realizadas no Brasil, Germano e Simões Germano (2013, p. 294) ressaltam que:

Embora seja difícil a alteração das atuais políticas agropecuárias brasileiras, predominantemente baseadas na monocultura, as quais pressionam para baixo os preços pagos aos produtores, existem iniciativas por parte de alguns setores governamentais e não governamentais brasileiros, ligados à segurança alimentar e nutricional, para alterar este tipo de comportamento, prejudicial a todos os setores da economia, sobretudo à balança comercial do país (GERMANO, SIMÕES GERMANO, 2013, p. 294).

O caráter distributivo da justiça ambiental tem grande e igual importância para modificar essa situação de permanência no *status quo*, na medida em que visa desconcentrar os riscos ambientais das camadas populacionais socialmente vulneráveis, objetivando, portanto, uma justa e igualitária distribuição dos riscos ocasionados pelas atividades humanas na sociedade. Logo, há um forte viés redistributivo na perspectiva da justiça ambiental, que é oriundo de uma lógica bastante simples, conforme Rammê (2012, p. 101), em que “a distribuição desigual dos riscos e males ambientais no espaço social se espelha na desigualdade social e no preconceito racial e cultural existentes na sociedade”.

A justiça ambiental trata e incide sobre problemas que versam a respeito da desproporcional disposição de resíduos perigosos e indústrias poluentes no espaço social, o desproporcional consumo de alimentos contaminados por comunidades pobres, a exposição majoritária das camadas pobres a poluentes, o que acarreta doenças, por exemplo. (RAMMÊ, 2012, p. 102).

A justiça ambiental realiza reivindicações redistributivas também quando tratam sobre a injusta e desigual aplicação da legislação ambiental. Ainda, esse viés redistributivo abrange a reivindicação de uma justa distribuição dos bens ambientais, tais como água, espaços verdes e ar limpos, entre outros.

Segundo Leff (2001, p. 67), a distribuição ecológica foi formulada para compreender as externalidades ambientais e os movimentos sociais que emergem de conflitos distributivos, de modo a explicar “a carga desigual dos custos ecológicos e seus efeitos nas variedades do ambientalismo emergente, incluindo os movimentos de resistência e justiça ambiental”. Esse conflito distribucional introduz na economia política do ambiente as condições ecológicas de sobrevivência e produção, como também ressalta o conflito social que surge das formas dominantes de apropriação da natureza e da contaminação ambiental. Assim, a distribuição ecológica, para além de processos de valorização econômica, que se pauta em atribuir preços e custos ao ambiente, mobiliza atores sociais por interesses que visem a sobrevivência sadia, a identidade, a qualidade de vida, entre outras.

A categoria de distribuição ecológica incorpora assim o conflito gerado pela distribuição desigual dos custos ecológicos do crescimento e sua internalização através dos movimentos sociais em defesa do ambiente e dos recursos naturais. Os conflitos de distribuição ecológica expressam desta maneira a politização do campo das externalidades (LEFF, 2001, p. 68).

A ideia de distribuição ecológica representa um termo conciliador, portanto, entre a economia ecológica e a economia política (ou seja, entre uma racionalidade econômica e uma racionalidade ambiental). É por isso que, atualmente, organizações indígenas e camponesas, por exemplo, reivindicam a apropriação de seu patrimônio histórico de recursos ecológicos e culturais para conservá-los e também transformá-los por meio de valores culturais e princípios de autogestão, rompendo os ditames da racionalidade econômica e suas formas de negociação da sustentabilidade (LEFF, 2001, p. 69).

O contexto da justiça ambiental, que se pauta em direitos que emergem do “posicionamento de grupos sociais e de movimentos sociais frente aos impactos ecológicos causados pelos padrões de exploração dos recursos naturais”, abarca os conflitos ambientais, estes que surgem do conflito de interesses de apropriação da natureza na era da globalização e que não se limitam a prevenir os impactos ecológicos e prever compensações para estes danos, mas também se estendem às formas alternativas de uso dos recursos que esbarram com empresas transnacionais e nacionais, as quais expandem suas estratégias de capitalização da natureza sobre territórios indígenas e camponesas. Prevê, então, “o direito

das populações locais a controlar seus processos econômicos e produtivos, a uma autonomia que lhes permita autogerir seus territórios, seus recursos, sua cultura e seus sistemas de justiça” (LEFF, 2001, p. 362-363).

O que verdadeiramente ocorre é que, nem os custos da poluição ambiental e nem os benefícios ambientais são igualmente distribuídos. Para além disso, Remmê (2012, p. 103) ressalta que é essencial perceber que o viés redistributivo da perspectiva da justiça ambiental se foca no nível da comunidade”, sendo que os riscos e benefícios ambientais acometem as comunidades, por isso, são estas que melhor podem reivindicar a justiça ambiental. Porém, destaca que, embora a equidade distributiva seja a primeira e central definição de justiça utilizada, inclusive no próprio movimento por justiça ambiental, não abrange todas as críticas do movimento. Por tal motivo é que os adeptos do movimento por justiça ambiental preferem o termo justiça ao invés do termo equidade, por considerar aquele mais amplo e abrangente que este. Logo, defende que a “justiça distributiva, na alocação dos impactos e benefícios ambientais, é uma questão necessária, mas não suficiente para promover a justiça ambiental”.

Em contrapartida, Leff (2002, p. 56) acrescenta que a degradação ambiental e demais riscos ambientais emergem do crescimento e da globalização da economia. Isso advém “de uma crise de civilização que questiona a racionalidade do sistema social, os valores, os modos de produção e os conhecimentos que o sustentam”. De acordo com o citado autor, a questão ambiental vai muito além da necessidade de conceder “bases ecológicas aos processos produtivos, de inovar tecnologias para reciclar os rejeitos contaminantes, de incorporar normas ecológicas aos agentes econômicos, ou de valorizar o patrimônio de recursos naturais e culturais para passar para um desenvolvimento sustentável”. Mas sim, busca valorizar a diversidade étnica e cultural e fomentar as diversas formas de manejo produtivo da biodiversidade, que devem estar em consonância com a natureza.

A pobreza social, incluindo a pobreza rural, é resultante de um ciclo vicioso induzido pelo caráter destrutivo e excludente do sistema econômico dominante, este mesmo que acarreta uma desigual distribuição de riscos e benefícios ambientais e sociais (LEFF, 2001, p. 58).

O atual modelo de exploração agrícola predominante impõe pesados ônus socioambientais, que afetam e refletem sobremaneira os grupos economicamente vulneráveis, o que acarreta o esgotamento dos recursos naturais, perpetuando um estado de exclusão social e pobreza, decorrente da desigual distribuição de renda. Unido a isto, houve nas últimas décadas o aumento mundial da produção de alimentos, o que não acarretou por via de consequência uma igual distribuição das condições de segurança alimentar, que são

deficientes em vários grupos sociais, inclusive no meio rural. Aliás, em determinadas situações, a própria produção de alimentos gera, contraditoriamente, insegurança alimentar, comprometendo não apenas o direito à alimentação adequada, mas contribuindo para uma relação de exploração insustentável, tanto ambiental como social (BRAUNER; GRAFF, 2015, p. 377).

Ocorre que o aumento da chamada produtividade agrícola, majoritariamente voltada para a monocultura, é responsável por diversos efeitos negativos, a exemplo do desemprego e da migração do trabalhador do campo para a cidade, a concentração de terras, de renda e o poder político dos grandes produtores, e o não atendimento no que diz respeito às demandas de segurança alimentar dos países mais pobres. Logo, “a distribuição desigual dos riscos ambientais também afeta a questão da segurança alimentar, verificando-se uma tendência de que, cada vez mais, os grupos mais vulneráveis se encontrem sujeitos a situações de insegurança alimentar e nutricional, gerando um círculo vicioso de exclusão social” (BRAUNER; GRAFF, 2015, p. 392).

Brauner e Graff (2015, p. 393) suscitam algumas soluções alternativas para acabar com a manutenção do status quo ou, pelo menos, conseguir uma convivência mínima com o mesmo e de modo a obter uma agricultura sustentável, a exemplo da possibilidade de otimizar a produção com o mínimo de insumos externos, buscar satisfazer as necessidades humanas reais de alimentos e renda, atender às demandas sociais das famílias e comunidades rurais, produção de impactos mínimos ao meio ambiente, realizar a manutenção a longo prazo dos recursos naturais e da produção agrícola.

Para além da equidade, a justiça ambiental lida e trata de questões que envolve contextos sociais, políticos, econômicos e ambientais, sendo interdisciplinar e gerando reflexos em não apenas no que diz respeito ao ambiente sadio, equilibrado e sustentável, mas contribuindo para a garantia de fatores como a segurança alimentar, a alimentação adequada, a diminuição da pobreza e da exclusão social, a justa e igualitária divisão dos riscos e benefícios decorrentes da produção agrícola, primando por um setor rural que não priorize apenas os grandes produtores, estes que desenvolvem a monocultura e estão atrelados às amarras econômicas, mas também os pequenos produtores, que muito contribuem para a promoção de uma alimentação de qualidade e que necessitam do fomento e de ao menos ter meios para conseguir derrubar o status quo que ainda hoje predomina na produção agrícola brasileira.

5.3 O fortalecimento da produção oriunda da agricultura familiar a partir da gestão democrática e participativa dos recursos agrícolas e a ressignificação da atuação dos atores responsáveis pela alimentação brasileira

A racionalidade ambiental representa um conjunto de fatores e processos sociais, a exemplo da reforma democrática do Estado para canalizar a participação social na gestão de recursos, a reorganização da administração pública, a formação de uma ética ambiental. O princípio da gestão participativa dos recursos ambientais ultrapassa a incorporação dos critérios da racionalidade ecológica dentro dos instrumentos de racionalidade econômica, implicando também em reflexos no comportamento de atores sociais do movimento ambientalista e nas práticas de gestão ambiental. Nesse contexto, a racionalidade ambiental representa não uma expressão da lógica ou de uma lei, sendo resultante de um conjunto de normas e significados que não se dão fora das leis da natureza, mas que também a sociedade não se limita a tão somente reproduzir (LEFF, 2006, p. 250).

A gestão ambiental do desenvolvimento sustentável, significa, antes de tudo, um “convite à ação dos cidadãos para participar na produção de suas condições de existência e em seus projetos de vida”. Essa gestão ambiental permite e fornece “novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem à participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais” (LEFF, 2001, p. 57). Por isso, mostra-se essencial a construção de um novo tipo de gestão que se pautem em um desenvolvimento sustentável democrático.

Diante desta perspectiva, a utopia ambiental mobiliza a sociedade a construir uma nova racionalidade social e produtiva, abrindo novas opções a um processo de governabilidade democrática do desenvolvimento sustentável (LEFF, 2006, p. 58).

Weiss (2016, p. 329) diz que, por mais que seja possível compreender as relações entre movimentos socioambientais e desenvolvimentista e o Estado, faz-se necessários conceitos de governabilidade e governança; conflitos, campos e grupos sociais, além de conhecer sobre as estruturas de mobilização de movimentos sociais. Assim, explica que há uma distinção entre governabilidade e governança, sendo a primeira definida por regras e condições sobre as quais se dá o exercício do poder”, sendo necessário um equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade dos sistemas institucionais público e privado de processá-las.

Consiste, portanto, numa mesma relação que envolve três elementos: “problemas, capacidade para enfrentá-los, e realizações”. Já a segunda, a governança, trata-se da

“capacidade de transformar o ato governamental em ação pública; é uma resultante da soma de várias questões colocadas por pessoas instituições, públicas e privadas, estas que gerenciam seus assuntos em comum por meio de processos continuados que abarcam interesses conflitantes”. Ambos os conceitos permeiam a sociedade civil e interagem, pois busca-se influenciar a governabilidade para que a governança seja efetivada no que toca às políticas de seus interesses.

Para que se alcance um equilíbrio entre a satisfação de objetivos econômicos, sociais e ambientais que interessam a diferentes segmentos, de modo a atingir uma justiça ambiental efetiva, é importante enfrentar a assimetria que existe no atual poder. A governabilidade depende e é condicionada por valores da sociedade e por sua capacidade de pressionar o governo. “Busca-se o equilíbrio entre a eficiência dos mecanismos da gestão burocrática e a participação de setores da sociedade interessados na sustentabilidade do desenvolvimento” (Weiss, 2016, p. 331).

Desse modo, a governabilidade diz respeito às condições estruturais e legais de determinado governo para promover as transformações necessárias. Já a governança está relacionada à capacidade de transformar o ato governamental em ação pública, articulando as ações do governo e envolvendo conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação [...]” (Weiss, 2016, p. 332).

Ocorre que a governança não se encaixa à natureza interdisciplinar e transetorial dos problemas ambientais. A sociedade é cada vez mais presente no que diz respeito às questões ambientais e suas consequências sociais. Tanto os movimentos quanto as ONG’s socioambientais têm papel importante na propositura e execução de políticas públicas, por exemplo. Ressalte-se, contudo, a predominância de resultados ambientais bastante insatisfatórios, mesmo decorrentes das lutas socioambientais (WEISS, 2016, p. 337). O movimento socioambientalista, presente na esfera da governabilidade e governança, é formado por uma união de vários fatores:

O movimento socioambientalista é formado pela atuação conjunta de organizações de base de extrativistas, indígenas, trabalhadores rurais, agricultores familiares e de ONGs ambientalistas de apoio, contando, em diversos momentos, com alianças com trabalhadores urbanos, grupos de profissionais, igrejas, setores da classe média e, ainda, com instituições internacionais que atuam na área (WEISS, 2016, p. 340).

Já o movimento desenvolvimentista é formado, majoritariamente, pelo setor privado, em especial o agronegócio e as empreiteiras. Esse movimento, liderado pelo agronegócio, fortaleceu-se.

O movimento *desenvolvimentista* ampliou suas alianças com uma estratégia de alinhamento de visões em torno de objetivos compartilhados com aliados. Assim, conseguiu unir a visão ruralista à das empreiteiras, à da agricultura familiar e à de grande parte do governo. Obteve, ainda, engajamento de setores nacionalistas, tais como do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Com esta estratégia, tem conseguido neutralizar apoios externos aos socioambientalistas, buscando o apoio de equipes de cientistas, marqueteiros e outros especialistas (WEISS, 2016, p. 342).

Rosa (2018, p. 223) busca entender a participação democrática no SISAN, oportunidade em que explica e se pauta em autores como Ellen Meksins Wood, Vandana Shiva e Sherry R. Arnstein para definir a democracia alimentar como sendo a busca por um “modelo agroalimentar de produção e distribuição de alimentos saudáveis, com respeito ao meio ambiente, aos agricultores, a cultura e valores sociais”. Explica, ainda, que se trata de um modelo formado a partir da noção de soberania popular e alimentar, de modo que se exige a real e efetiva participação do povo, este que “não pode se contentar com modelos democráticos meramente deliberativos” e cuja vontade e anseios são frequentemente desconsiderados no processo de tomada de decisões político-governamentais, submetendo-se à imposição do agronegócio.

Sendo constatados graves problemas no que diz respeito à alimentação no Brasil, foi consagrado o direito fundamental e, com isso, foi criado o SISAN, de modo a garantir a segurança alimentar e nutricional com a criação de um sistema baseado em modelos de democracia participativa (ROSA, 2018, p. 224).

Nesse sentido, a autora deixa claro que o problema da fome é a dificuldade de acesso econômico aos alimentos saudáveis, que por sua vez “decorre da falta de participação da população na definição política do processo agrícola-alimentar e no efetivo acesso aos alimentos saudáveis” (ROSA, 2018, p. 225). Falta democracia quando da elaboração e durante o processo agrícola-alimentar. A partir disso, compreende-se que:

A democracia alimentar pode ser entendida no sentido de se possibilitar a participação popular na definição das escolhas políticas do processo produtivo de alimentos, o que é analisado a partir da soberania alimentar e no acesso aos alimentos saudáveis, questão afeta à segurança alimentar. Deste modo, a democracia alimentar se mostra como verdadeira possibilidade para se combater a fome no mundo, através dos seus pilares - soberania e segurança alimentar e participação popular democrática - que deve ser garantida em seu sentido formal (quantitativo) e material (qualitativo) (ROSA, 2018, p. 225).

Anteriormente à extinção do CONSEA, era possível compreender que havia uma preocupação em adotar formas de participação popular na definição de políticas públicas que digam respeito à segurança alimentar, tanto por meio da realização de Conferências (municipais, estaduais e nacionais), como devido a participação dos membros da sociedade civil na composição dos Conselhos, a exemplo dos CONSEA's. Segundo Rosa (2018, P. 231), a participação cidadã, para ser efetiva, precisa de redistribuição do poder para ter força e potencial para promover verdadeiras medidas capazes de realizar os objetivos. Em não havendo redistribuição de poder, o *status quo* permanece.

Logo, apenas a simples consulta à população não tem o poder para assegurar que seus reclamos serão atendidos. Tal cenário está presente no CONSEA, inclusive. Para ter uma efetiva participação, a população teria de fazer o “controle cidadão”, que é o poder que a população teria de gerir ao menos uma parcela dos programas públicos.

A diferença entre este modelo e os anteriores reside no fato de o controle orçamentário ser exercido diretamente pela comunidade, sem intermediários, o que revela o verdadeiro poder da participação no processo de tomada de decisão e gestão, já que sem acesso aos recursos financeiros, não há como se exercitar realmente a participação, embora seja o que aconteça na maior parte dos casos de suposta participação popular, divulgados pelos governos locais, mas se trata de participação, sem recursos financeiros e sem poder de gestão financeira, ou seja, limitada ao quadrante desenhado pelo próprio governo que delimita e restringe a participação cidadã (ROSA, 2018, p. 233).

Sempre houve uma compreensão sobre a necessidade de a democracia brasileira precisar de um maior aprimoramento da participação social, tendo em vista a consolidação do crescimento dos direitos sociais, como é o caso do direito à alimentação. Por isso, foram criados os Conselhos participativos no âmbito nacional como espaço para realização do controle social. De acordo com Frozi (2019), o controle social seria compreendido como:

Um mecanismo de diálogo, incidência e articulações político-institucionais que se preocupam com o desenvolvimento da comunidade em direção ao direito social que seja evocado por temática ou por outra forma de organização. A ideia seria que o controle social pudesse ser capaz de contribuir mais substancialmente para a construção do Bem Público do Direito Social, objeto do controle social em exercício no presente (FROZI, 2019, p. 225).

Nesse sentido, é possível perceber que a noção de democracia participativa de Frozi (2019) não é tão forte e incisiva quanto a de Sherry. Assim, Frozi (2019) explica que a importância do controle social estaria tão somente no fato de haver a participação do cidadão

brasileiro na gestão pública por meio de fiscalização, monitoramento e controle das ações da administração pública. Mesmo assim, pode ser entendido como uma ferramenta política e institucional para fortalecer a cidadania em ambiente democrático de participação social, colaborando para uma aproximação, embora que tímida e não tão forte, entre sociedade e governos, contudo, ressalta-se que essa aproximação é diferente da aproximação da “sociedade a governos para fins de cooptação política e ideológica” (FROZI, 2019, p. 225).

Ainda, Frozi (2019, p. 226) entende que a ideia de Estado é constituída quando a sociedade, em conjunto com os governos, por meio do diálogo, elabora políticas públicas que são capazes de providenciar os chamados direitos fundamentais, como o direito à alimentação adequada. Nesse sentido, o controle social seria uma arena de ação política relacionada à participação cidadã para a promoção de uma gestão pública que realize os direitos sociais e os demais direitos da população, asseguradas constitucionalmente. A participação social, por sua vez, seria ir em direção ao bem comum e alcançar os interesses individuais, de modo que a participação social promova justiça social que beneficie toda uma comunidade. A partir da Constituição de 1988, foram criados mecanismos de participação e controles sociais na gestão pública e das políticas públicas, uma destas ferramentas seriam os espaços criados a partir dos Conselhos, que podem ser deliberativos ou consultivos, junto aos municípios, Estados e em âmbito federal.

Frozi (2019, p. 227-228) elenca alguns fatores que auxiliam na promoção do papel do controle social para as políticas públicas voltadas para a alimentação e nutrição. Alguns deles são: o aprofundamento da democracia, a cidadania alimentar, a cultura participativa, as funções fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e consultiva.

Contudo, é forçoso entender que “a cultura do controle social das políticas é considerada baixa”. Os motivos que “podem explicar esse não processo participativo em todo o tecido social, é a formação histórica, na qual as elites econômicas e políticas, aliadas à ideia generalizada de que não se deve discutir e não deve se envolver com políticas públicas no país”, unido ao conformismo com as improbidades administrativas, políticas e institucionais. (FROZI, 2019, p. 228). É preciso então detectar meios para que o controle social tenha condições de, no mínimo, conviver com os interesses privados no interior das políticas públicas de alimentação e nutrição.

Nesse sentido, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) propôs um consenso entre os setores estratégicos do governo para a criação de norma específica obrigatória que deverá ser internalizada pelas políticas públicas nacionais que sejam voltadas para os assuntos nutricionais:

A OPAS propõe que as políticas nacionais, subnacionais locais que exigem o uso de um modelo de perfil nutricional sejam implantadas por meio de uma norma legal obrigatória. Quando um país decide implantar uma política específica, o Ministério da saúde deve assumir a liderança do processo, promovendo o consenso entre setores estratégicos do governo (por exemplo, educação, agricultura e desenvolvimento social) e mobilizando outros interessados, sobretudo a sociedade civil, os legisladores e a comunidade acadêmica (MARTINS, 2019, p. 163).

Em meio a necessidade e importância de possibilitar a realização de uma efetiva democracia no âmbito rural, há também uma emergência dos agricultores familiares como sujeitos de direitos na sociedade contemporânea. Esse reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos, contudo, é recente na história brasileira, sendo que foram apenas nos último doze anos que houve o início da criação de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, passando a ser reconhecida legalmente. Porém, apesar do recente reconhecimento e regulação da agricultura familiar, em 1996, com a criação do PRONAF, é imperioso destacar que a trajetória da luta dos trabalhadores do campo por direitos, aí incluídos os agricultores familiares, é antiga (PICOLOTTO, 2009, p. 92).

Acontece que, até meados do século XX não existiu, no Brasil, uma definição de uma categoria específica para caracterizar os trabalhadores do campo. Apenas em 1950 é que houve a introdução, pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), da categoria política “camponês”, o qual buscava identificar os vários segmentos do campo, tentando articulá-los a nível social. Segundo Picolotto (2009, p. 95), foi a partir de então que foram constituídas as Ligas Camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). As lutas e experiências organizacionais desses atores resultariam numa forte pressão para legalizar o sindicalismo rural.

Logo, “o sindicalismo rural contribuiu de modo decisivo para enfraquecer os padrões tradicionais de dominação. Ao mesmo tempo, o sindicalismo tutelado do meio rural também serviu para “frear” a ação de organizações camponesas e limitar suas possibilidades de realizar proposições políticas na sociedade, limitando e dificultando os direitos dos trabalhadores rurais que ficam impedidos de se manifestar da maneira que livremente desejassem, realizando a denominada “cidadania regulada”. Nesse contexto, compreende-se que:

Contudo, mesmo com essa breve análise do sindicalismo tutelado no meio rural, fica evidente que os movimentos sociais que emergiram nas décadas de 50 e 60 foram “enquadrados” pela legislação sindical. Esta foi constituída para frear a ação

das organizações camponesas, tirar sua capacidade de autonomia e, com isso, limitar suas possibilidades de proposição política para a sociedade nacional. Assim, os sindicatos funcionaram como aparelhos consentidos para reconhecer alguns direitos sociais (fundamentalmente assistenciais) e para limitar ou canalizar diretamente para o Estado as demandas políticas dos trabalhadores. Essa situação permite considerar que os direitos até então vigentes para os trabalhadores rurais eram limitados e dificultavam bastante as possibilidades de manifestação de suas demandas. Com isso, estes eram cidadãos limitados, não podiam requerer direitos para além daqueles que as leis permitiam e o Estado autorizava. Nesse sentido, contavam com uma “cidadania regulada” (PICOLOTTO, 2009, p. 97).

No final dos anos 70, surgem as “oposições sindicais”, “reivindicando um sindicalismo menos assistencial e mais combativo, até novas formas organizativas desvinculadas da legislação sindical, como os movimentos sociais de lula por terra, dos seringueiros, das mulheres trabalhadoras rurais, entre outros” (PICOLOTTO, 2009, p. 98).

Inclusive, a igreja foi uma das principais responsáveis pelo aparecimento das oposições aos sindicatos, posto que criticavam não só a estrutura sindical, mas também as práticas cotidianas dominantes no sindicalismo. Essas “oposições” se uniram e constituíram o “novo sindicalismo”, com ideais que pregavam a busca pela liberdade e autonomia sindical, a redemocratização, as eleições diretas, entre outros. Aliado ao “novo sindicalismo” no campo, surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Mulheres dos Atingidos por Barragens (MAB), e o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), por exemplo. A emergência destes novos atores ocasionou a “implosão” de uma categoria política antes unificada “trabalhador rural”, originando várias outras identidades específicas, conhecidas hoje como “sem-terra”, “mulher trabalhadora rural”, “pequenos agricultores”, entre outros (PICOLOTTO, 2009, p. 99).

Ainda nos dias de hoje, com a Constituição Federal de 1988, o sindicalismo rural igualmente representa uma das formas de representação de todos os “trabalhadores rurais”. Neste período de redemocratização e de formação do “espaço público” e de emergência de novos atores no campo, destaca-se a conquista do direito de “reivindicar direitos”. (PICOLOTTO, 2009, p. 100).

A apropriação dos recursos naturais e, conseqüentemente, dos agrícolas, num contexto de globalização econômica e da presença das forças produtivas do mercado, reconfiguram-se na perspectiva da sustentabilidade. No entanto, devido a impossibilidade de assimilar condições de sustentabilidade e princípios que a orientem no sentido da construção de uma racionalidade ambiental é que a política orientada para o desenvolvimento sustentado vai pervertendo o conceito de ambiente a tão somente um desenvolvimento alternativo. “O discurso do desenvolvimento sustentado promove o crescimento econômico negando as

condições ecológicas e termodinâmicas que estabelecem os limites e possibilidades de uma economia sustentável” (LEFF, 2006, p. 139).

No caso, ainda segundo Leff (2006), o desenvolvimento sustentado ou sustentável se alinha ao crescimento econômico, liberando ao mercado um processo descontrolado e desregulado de produção. A sustentabilidade aparece, então, como forma de negar o crescimento, realizando a apropriação dos recursos agrícolas com base nos interesses das comunidades camponesas, prezando pela conservação ecológica e reprodução social.

Filia-se então à ideia de sustentabilidade também para entender a respeito da gestão democrática dos recursos agrícolas pelos produtores rurais e familiares, na medida em que os princípios da sustentabilidade são os que verdadeiramente orientam para um desenvolvimento efetivo e não apenas o desenvolvimento pautado na racionalidade econômica e que beneficia o mercado, ocasionando-lhe o lucro.

As lutas vivenciadas pelos atores sociais da agricultura familiar persistem até os dias de hoje e ainda persistirão até que haja um justo e equânime tratamento, possibilitando a participação democrática desta categoria agrícola na gestão participativa dos recursos naturais, incluídos aqui os recursos agrícolas, e no que diz respeito a produção de alimentos, atribuindo suas gestões àqueles que tem verdadeira capacidade e propriedade para realizar tal governança, e que, igualmente, pautam-se nos saberes e princípios da sustentabilidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Da necessidade de revisar e regular o sistema agroalimentar brasileiro para priorizar os saberes tradicionais da agricultura familiar

Devido à crise agroalimentar persistente é que o sistema agroalimentar, tanto a nível nacional como internacionalmente, também se encontra dividido e, em alguns aspectos, sem efetividade. Neste trabalho, demonstrou-se o sistema agroalimentar sob o viés de dois tipos agroalimentares principais: a agricultura familiar e o agronegócio, consistindo em dois tipos de agriculturas distintos, sendo que uma se preocupa e realiza sua produção em âmbito familiar, porém, mesmo considerada de pequeno ou de médio porte, responde por parte considerável do abastecimento interno brasileiro; enquanto que a outra realiza sua produção a partir da utilização de insumos químicos e com alto grau de tecnologia, favorecendo, portanto, as forças produtivas do mercado, respectivamente.

Neste ínterim, depara-se com um sistema agroalimentar regido pelo lucro, pelo capitalismo e pelas grandes indústrias alimentares, que, conseqüentemente, direciona a alimentação com pouca preocupação para com a soberania e segurança alimentares, terminando por fomentar o já exposto agronegócio.

Ao explicar a associação entre a crise ambiental e a crise agroalimentar, Enrique Leff defende a racionalidade ambiental em contraposição à racionalidade econômica. A sustentabilidade, afeta a noção de racionalidade ambiental, também é defendida pelo mencionado autor, na medida em que se contrapõe ao desenvolvimento sustentável (este que, por sua vez, é afeto a racionalidade econômica), explicando que há a necessidade de rever a atual regulação do sistema agroalimentar para direcioná-lo sob a ótica da sustentabilidade e da racionalidade ambiental, estas que defendem a preservação e a produção agrícola alimentar com fundamento nos saberes e culturas dos povos tradicionais, a exemplo dos camponeses, quilombolas, indígenas e, conseqüentemente, dos agricultores familiares.

É nesse contexto que se defende a criação de uma agência reguladora, especialmente porque este tipo regulador teria força normativa para reger o sistema agroalimentar brasileiro com base na teoria da racionalidade ambiental, na sustentabilidade e nos saberes e culturas dos povos tradicionais, de modo a garantir uma alimentação adequada, soberania e segurança alimentares, além de um sistema agroalimentar equânime, que contemple os diversos tipos agrícolas de maneira justa.

Ao analisar o atual tratamento jurídico a respeito da segurança alimentar, assim como da alimentação adequada, verifica-se que existem legislações e agências reguladoras que versam sobre os temas (a exemplo da ANVISA e da ANA), porém, de maneira indireta e subsidiária. Dessa forma, tal tratamento termina por não ser aplicável ou efetivo. Nesse sentido, visualiza-se um órgão regulatório, com poder normativo, executório e fiscalizatório que seja totalmente voltado para contemplar tão somente a agricultura e a alimentação, atribuindo verdadeiramente efetividade e definindo as competências reais para os verdadeiros atores sociais desse processo, isto é, os produtores rurais.

Compreende-se e é reconhecido que houve avanço no que diz respeito ao tratamento jurídico da alimentação adequada, da segurança alimentar, assim como a agricultura familiar, no Brasil, com introdução da alimentação adequada como um direito social na Constituição Federal de 1988, a criação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei da Agricultura Familiar, as políticas públicas de crédito (que também foram criadas para o setor agrícola familiar), além das instituições oficiais que tratam dos temas, direta ou indiretamente, tais como o Ministério da Saúde, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e de algumas agências reguladoras afins, a exemplo da ANVISA. Contudo, também é importante constatar que tal disciplinamento, como dito, foi tardio, visto que a fome é uma mazela social que surgiu desde muitos anos atrás e continua a persistir nos dias atuais, conforme já afirmava Josué de Castro.

À nível internacional, a preocupação com a fome foi crescendo gradativamente, pois o problema estava se tornando cada vez mais evidente e presente, atingindo, por óbvio, as camadas sociais menos abastadas, os pobres, os marginalizados, mas também a classe média. Na época da revolução industrial, inclusive, a necessidade de produção cada vez maior de alimentos ganhava realce, visto a grande migração do campo para as cidades, o que elevou substancialmente a quantidade de pessoas nestas, em busca de melhoria de condições de vida, renda e emprego, pois a revolução verde havia invadido o campo, introduzindo no ambiente rural agrotóxicos, tecnologias e insumos químicos com a promessa de aumento da produção agrícola e, conseqüentemente, aumento também dos alimentos. Acontece que os pequenos produtores não tinham recursos econômicos suficientes para adquirir os insumos químicos e terminaram por serem “engolidos” pela grande produção agrícola com forte poderio econômico.

Entretanto, sabe-se que a revolução verde trouxe mais malefícios do que benefícios, na medida em que causou o êxodo rural e o inchaço das cidades, depreciou significativamente as terras – devido ao uso de adubos químicos –, causando a insustentabilidade ambiental, a

degradação dos solos, e diminuindo fortemente o poder de produção agrícola, especialmente o do agricultor familiar, que realiza sua produção para sua própria subsistência e de sua família e também para o abastecimento do mercado interno.

A agricultura familiar existe no meio rural juntamente com outros tipos agrícolas, com destaque para o agronegócio, que, diferentemente da produção agrícola de cunho familiar, produz majoritariamente produtos para a exportação, realiza o plantio por meio das mais altas tecnologias, adubos químicos e agrotóxicos. Em regra, é para o agronegócio que também se destinam as grandes concentrações de terras e a maior parte do crédito destinado para todo o setor rural brasileiro.

A partir dessas diferenciações existentes entre agronegócio e agricultura familiar fica patente o grave e profundo abismo existente entre estas duas categorias agrícolas, sendo que o agronegócio possui infinitamente maiores oportunidades do que a agricultura familiar, possuindo benefícios maiores especialmente no que toca a parte técnica e econômica, mesmo com os disciplinamentos e alguns marcos regulatórios mencionados anteriormente e que tratam direta ou indiretamente os temas.

Ocorre que foi possível verificar que não há um disciplinamento, um órgão, um instrumento, com força normativa, implementadora e executória, que realize uma regulação universal, que englobe agricultura familiar e agronegócio e que possibilite, minimamente, uma convivência entre estas duas categorias agrícolas. Para isto, é preciso realizar uma séria e urgente modificação no sistema agroalimentar brasileiro, o que implica um “desmantelamento” de acordos entre a indústria alimentícia e o poder público.

Tal instrumento regulatório, na forma aqui defendida, tem como objetivo priorizar os saberes tradicionais da agricultura familiar - de modo a garantir equidade entre a categoria agrícola familiar e os demais tipos agrícolas, como o agronegócio -, devolvendo ao agricultor familiar o seu poder de gestão sobre os recursos agrícolas, utilizando por base a racionalidade ambiental proposta por Enrique Leff, contrária à racionalidade econômica, esta capitaneada pelo agronegócio no contexto aqui exposto. Consequentemente, prioriza-se também a saúde, visto que a agricultura familiar produz alimentos, em sua grande parte, livres de agrotóxicos, além da alimentação adequada, garantindo, portanto, a segurança e a soberania alimentar, além de realizar a efetiva justiça ambiental.

Nesse sentido, esta tese propõe a criação de uma agência reguladora para que trate e discipline o sistema agroalimentar brasileiro, uma vez que teria poder normativo, além de fiscalizatório e executórios, contando também com o poder consultivo, que agrega e requer a participação social na tomada de decisões. Verificou-se que as agências reguladoras que

tratam indiretamente sobre a temática da alimentação, a exemplo da ANVISA e da ANA, não possuem como foco e objetivos principais a regulação da cadeia alimentar, detendo-se majoritariamente tão somente ao aspecto sanitário e de saúde ou se preocupam com o consumo da água para a produção do alimento, respectivamente. Do mesmo modo, instituições que tratam sobre a agricultura, a exemplo do MAPA, da EMBRAPA e até do próprio CONAMA, preocupam-se, majoritariamente, com o setor rural em si, e não necessariamente com sua relação com o alimento.

Para além disso, as agências reguladoras já existentes e que foram acima mencionadas, que tratam indiretamente da alimentação e agricultura, chegam, por vezes, a se confundirem em suas competências, não sendo possível distinguir quem é o verdadeiro responsável. Especialmente, o que se percebe é a necessidade de regular, de normatizar, e de sancionar a respeito do sistema agroalimentar brasileiro em um único órgão, em que seja possível contemplar as diversas agriculturas produtoras de alimentos, regulá-las de maneira específica (para que haja justiça ambiental e equidade entre as mesmas), modificando e ressignificando o setor agroalimentar de modo que este passe a ser guiado e norteado pelos saberes tradicionais de produção alimentar, detidos, atualmente, pela agricultura familiar, na medida em que os consumidores estão demandando cada vez mais uma necessidade de proximidade para com o produtor rural, unida a vontade de conhecer de onde vem o alimento consumido, suas propriedades e se é seguro e sustentável.

6.2. A gestão democrática dos recursos agrícolas na agricultura familiar para a segurança alimentar como promotor da alimentação adequada

A gestão participativa e democrática dos recursos naturais, com ênfase nos recursos agrícolas, a partir da já citada racionalidade ambiental, capitaneada por Enrique Leff, com vistas a alcançar a soberania alimentar, assim como realizar o desenvolvimento da produção agrícola familiar brasileira é de suma importância para alcançar um sistema agroalimentar seguro, soberano, justo, economicamente forte e democrático.

O princípio da gestão participativa dos recursos ambientais, para além de contemplar a incorporação de critérios da racionalidade ecológica, abarca também o comportamento dos atores sociais do movimento ambientalista e as práticas de gestão ambiental. Nesse sentido, uma gestão ambiental reflete um convite para que os atores sociais participem da produção de suas condições de vida. No contexto que aqui se analisou, seria um mecanismo por meio do qual os produtores rurais interferem e participam da construção de um sistema

agroalimentar que contemple o seu modo de produção e saberes. Contudo, para que se alcance um equilíbrio possível e mínimo entre a satisfação dos objetivos econômicos, sociais e ambientais, de modo a alcançar uma justiça ambiental efetiva, faz-se importante também enfrentar a assimetria que existe atualmente no sistema agroalimentar. É preciso então um equilíbrio entre a gestão do sistema agroalimentar e a participação dos setores da sociedade e dos trabalhadores rurais interessados na sua sustentabilidade.

Ainda, por ser o sistema agroalimentar formado e que tem como norte a segurança e a soberania alimentares, exige a real e efetiva participação dos atores sociais principais, isto é, os agricultores familiares e produtores rurais, não sendo possível se contentar apenas com a realização de modelos democráticos meramente deliberativos e cujos anseios são todos a título consultivo, pois, caso assim permaneça, continuará a existir a tomada de decisões apenas em benefício e em prol da agricultura de monocultura, isto é o agronegócio.

Há ainda a necessidade de se reconhecer o agricultor familiar como sujeito de direitos na sociedade contemporânea. Mesmo com a edição da Lei da Agricultura Familiar, esta classe enfrenta dificuldades para que haja um justo e equânime tratamento, o que implica no seu reconhecimento enquanto tipo da agricultura apto a intervir na tomada de decisões no âmbito agroalimentar. Possibilitar a participação democrática desta categoria agrícola na gestão participativa dos recursos agrícolas e naturais para a produção de alimentos significa atribuir àqueles que têm capacidade e propriedade a realizar a verdadeira gestão.

Por isso, importante se mostra a gestão democrática dos recursos naturais, que deve abranger e ser realizada, primeiramente, pelos mais interessados, isto é, os agricultores familiares, visto que a sua participação, assim como a participação da sociedade civil nos processos decisórios que envolvem a regulação de alimentos para além de essencial, é necessária.

O CONSEA, extinto em 2019 pelo atual governo federal, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República e que integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), apesar de apenas consultivo, tinha extrema importância, na medida em que garantia e consistia num espaço de participação popular e controle social no monitoramento e fiscalização de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional. Com a supressão deste órgão, houve uma defasagem ainda maior no que diz respeito à regulação dos alimentos no Brasil.

Portanto, mostra-se relevante a participação dos principais atores sociais da agricultura familiar, isto é, o agricultor familiar, na formulação, elaboração e fiscalização, ou seja, no processo decisório como um todo acerca da regulação de alimentos, posto que a agricultura

realizada em âmbito familiar se mostra como um dos principais a produzirem para o abastecimento interno. Contudo, para tanto, faz-se necessário uma regulação universal, mas que seja orientada pelos saberes tradicionais da agricultura familiar, de modo a não apenas fomentar esta categoria agrícola, mas garantir que o agricultor familiar terá poderes decisórios, fiscalizatórios, executórios e propositivos no que diz respeito à sua própria produção, esta que é tão importante para o abastecimento interno brasileiro.

Com isso, objetiva-se a realização de uma verdadeira gestão democrática dos recursos naturais, estes que serão geridos pela agricultura familiar, onde o agricultor familiar voltará a se apropriar dos mesmos, além da realização de uma regulação do sistema agroalimentar de maneira efetivamente justa, garantindo, igualmente, a implementação de uma alimentação verdadeiramente adequada, a segurança e a soberania alimentar.

A partir da racionalidade ambiental, defendida por Enrique Leff, verificou-se que a sustentabilidade – esta que é necessária para o alcance da soberania e segurança alimentar – dos recursos naturais pode ser obtida na medida em que os verdadeiros atores sociais voltem a se apropriar dos seus meios de produção, dos saberes tradicionais. Por isso a importância da gestão de recursos naturais ser realizada não pelo agronegócio e grandes produtores de monoculturas – que prezam pela lógica de mercado e pelo lucro sugerido pelo sistema capitalista -, mas sim pelos produtores detentores de saberes e práticas tradicionais (que por serem tradicionais não significa que são “engessadas”, mas sim detentoras de conhecimentos e métodos que aceitam a inovação e tecnologias - até porque, são necessárias - e com tais novidades podem conviver), que necessitam se apropriar dos meios de produção de modo a conseguir participar ativamente e ressignificar o sistema agroalimentar brasileiro.

A partir da tomada dessas medidas, poderá ser fomentado não só o comércio dos produtos do agronegócio, mas também a comercialização da produção agrícola alimentar, para além da modificação do setor agroalimentar, que seria voltado menos para a exportação e mais para a valorização do mercado interno e do produtor de menor porte e tradicional, grande responsável pela alimentação adequada e saudável do brasileiro.

6.3 A regulação da comercialização da produção realizada em núcleo familiar como garantidor do abastecimento do mercado brasileiro, propulsor da produção de cunho familiar e mecanismo de Justiça Ambiental

Regular a comercialização da produção advinda da agricultura familiar também é medida necessária e urgente, uma vez que com esse disciplinamento as demais categorias

agrícolas, incluindo aqui o agronegócio, teriam que, obrigatoriamente, respeitar e observar o espaço dos alimentos produzidos pela agricultura familiar. Com isso, os produtos e alimentos da produção familiar e os produtos importados teriam chances, ao menos próximas, de concorrer de maneira justa.

Desde logo, destaca-se que a comercialização de produtos advindos da agricultura familiar enfrenta entraves e diversos trâmites burocráticos, especialmente no tocante às várias exigências legais para realizar este tipo de comércio. Para além disso, a obtenção de crédito para a agricultura familiar, com vistas a fomentar a comercialização da produção também não é algo tão acessível.

O que acontece e que, em regra, os mercados para a comercialização de gêneros alimentícios advindos da produção familiar terminam sendo dominados pelos grandes produtores. Há ainda a desproporcionalidade entre o poderio econômico do agronegócio e a agricultura familiar, mesmo com políticas públicas concessoas de crédito para a agricultura familiar, a exemplo do PRONAF.

Nesse sentido, há necessidade de se fomentar políticas públicas de desenvolvimento rural que objetivem a criação de mercados institucionais para produtos da agricultura familiar. Contudo, é preciso que, concomitantemente, barreiras impostas ao comércio da produção familiar sejam quebradas, a exemplo das dificuldades quanto ao abastecimento de insumos, equipamentos e tecnologia. Para além destas barreiras, a urbanização, o desperdício alimentar, as crises humanitárias, as alterações climáticas, o consumo exorbitante dos recursos agrícolas e a globalização dos mercados agroalimentares foram alguns dos fatores que possibilitaram a modificação da visão das ações para assegurar a segurança alimentar e nutricional.

Nesse contexto, surge, como forma de aproximar o produtor rural familiar da sociedade e de seu consumidor, os circuitos curtos de distribuição nos sistemas alimentares, em contraposição aos circuitos longos alimentares.

Ainda, faz-se necessário uma legislação específica que discipline não só a comercialização de produtos da agricultura familiar, mas também garanta e prime pela adoção e implementação crescente dos circuitos curtos de comercialização, pois, a partir destes o produtor familiar lida e comercializa diretamente para o consumidor, sendo desnecessário passar por todos os trâmites e exigências legais impostos para que produtor familiar chegue até o consumidor final. Elimina-se, então, a figura do “atravessador”, representado pelos supermercados ou hipermercados.

Igualmente, a atual legislação também impõe uma série de requisitos ao agricultor familiar para que este comercialize sua produção nos mercados particulares. É por isso que, atualmente, o comércio de alimentos da agricultura familiar é praticado principalmente por meio do PNAE e do PAB, e, mesmo nestes programas governamentais há exigências e burocracias que praticamente inviabilizam a comercialização da produção agrícola alimentar. Por isso a necessidade de também regular, por meio de uma legislação específica, que garanta a comercialização de produtos agrícolas familiares não apenas perante políticas públicas, mas também perante supermercados e hipermercados, isto é, nos mercados e território nacional, para além de assegurar a exportação destes produtos a nível internacional.

O que se pretende com uma normatização para a comercialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar é garantir o mínimo de igualdade entre a agricultura familiar e as demais categorias agrícolas que existem no meio rural – especialmente quando essa comercialização é realizada perante as grandes indústrias alimentícias, tais como hipermercados, supermercados e grandes corporações, locais de difícil acesso aos produtos da agricultura familiar -, possibilitando com isso não apenas o fomento econômico e social da categoria agrícola familiar, mas também contribuindo para a realização da justiça ambiental no espaço rural, e, para além de todos estes benefícios, realizar o abastecimento do mercado interno com produtos que tenham sanidade, em quantidade e qualidade suficientes ao ser humano, e com isso dar opções, possibilitando ao consumidor o seu poder de escolher produtos saudáveis para consumir.

Disciplinar a comercialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar se mostra como mecanismo de promoção de justiça ambiental, inclusive, na medida em que tentará harmonizar a promover a convivência entre agricultura familiar e agronegócio, privilegiando ambos quando da comercialização dos produtos e não apenas o agronegócio, este que domina, de maneira majoritária, o mercado de alimentos.

Regular o comércio da produção oriunda da agricultura familiar denota, reflexamente, a realização de justiça ambiental, esta que compreende o meio ambiente equilibrado como fator determinante para a subsistência humana. Dessa forma, garantir idênticas condições a agricultura familiar, assim como assegura a outras categorias agrícolas, a exemplo do agronegócio, implica, conseqüentemente, em assegurar condições seguras para uma alimentação adequada, além de contemplar de maneira equânime as particularidades das principais categorias agrícolas.

Na realidade brasileira, observa-se que o agronegócio sobressai às agriculturas de menor porte, ocasionando fomento econômico do setor rural, porém, tal incremento é

realizado às custas e prejuízos dos pequenos agricultores, a exemplo da agricultura familiar. É aqui que está presente, então, a chamada injustiça ambiental. Ocorre que a questão ambiental não pode ser vista isoladamente, pois abrange a produtividade e questões sociais. Desde o agronegócio, a pobreza rural, a falta de alimentos, até a agricultura familiar estão vinculados à questão ambiental.

Portanto, a justiça ambiental implica no tratamento equitativo no que diz respeito a repartição de poderes e riscos, ônus e benefícios ambientais, igualmente relacionada à democratização dos processos decisórios ambientais. Ocorre, então, a injustiça ambiental quando as populações socialmente vulneráveis, a exemplo dos agricultores familiares, passam a arcar com a carga desproporcional dos danos ambientais. É ainda o que acontece no Brasil. É por isso que os movimentos sociais do campo, agora, estão lutando não apenas pela terra, mas pela apropriação do processo produtivo, o que inclui a luta pelo território, pelas tradições e saberes produtivos de modo a construir uma nova forma de produtividade que contemple a cultura, os saberes e práticas produtivas das comunidades.

Deste modo, defende-se também, com base nos ensinamentos de Leff, que a sustentabilidade e a democracia desafiem a entropia (esta que é pautada no mercado e em políticas públicas que sacrificam a sustentabilidade) e a globalização (esta que seria a única solução, segundo o capitalismo), para ressaltar e valorizar, assim como efetivar as potencialidades locais, preocupados com a cultura e ecologia.

O setor agroalimentar brasileiro está tomado de indústrias alimentícias, estas, totalmente vinculadas ao sistema capitalista, visando unicamente o lucro econômico, não havendo a preocupação com a sanidade ou qualidade dos alimentos. Este é também um outro motivo que impõe a necessidade de regular a comercialização dos alimentos no Brasil, posto que o sistema agroalimentar nacional é, de fato, desregulado, sendo esta desregulação atribuída, segundo alguns autores já anteriormente mencionados, para que sejam preservados os interesses das indústrias alimentícias, de modo que estas permaneçam a dominar os mercados de alimentos. Isso acontece tanto a nível nacional como internacional.

Ressignificar e modificar o setor agroalimentar brasileiro, de modo a regulá-lo, observando as premissas e saberes tradicionais da agricultura familiar, implica em “desmantelar” a autorregulação realizada pelas indústrias alimentícias, estas que possuem forte poderio econômico. Implica também num desmonte que não se mostra interessante para os grandes produtores de alimentos, visto a perda de espaço e domínio que teriam. Por fim, regular o setor agroalimentar é algo que merece ser efetivado, de modo a não haver um “duplo afundamento”, tanto da agricultura como dos alimentos com sanidade e qualidade no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA).

Institucional. 2022, online. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 04 fev.2022.

ALBUQUERQUE, Marcos C. Cavalcanti. Estrutura fundiária e reforma agrária no Brasil. **Revista de Economia Política**, s/1, n. 3, p. 99-134, jul./set. 1987.

ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (orgs.). **Reconstruindo a agricultura: Ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS. 1998.

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Uma resposta sólida ao regime agroalimentarem crise: O fenômeno GAS na Itália. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 32, Nº 5, 2017. DOI: 10.17666/329513/2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wHG7f5CB95C99G4FBQDY6VG/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 02 mar. 2022.

ARENDDT, Hanah. **As origens do totalitarismo**. Sao Paulo: Cia das Letras, 1989.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada.pdf Acesso em 02 mar. 2022.

ASSAD, Maria Leonor Lopes; ALMEIDA, Jalcione. **Agricultura e Sustentabilidade: Contexto, Desafios e Cenários**. *Ciência & Ambiente*, n. 29, 2004, p. 15-30. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Maria-Leonor_Assad/publication/228718155_Agricultura_e_sustentabilidade/links/00463534eb6884528c000000/Agricultura-e-sustentabilidade.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

ASSIS, Renato Linhares de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Revista Economia Aplicada**. Vol. 10. n.1, Ribeirão Preto Jan.-Mar. 2006, págs. 75-89. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eoa/v10n1/28699.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Alimentos, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos>. Acesso em: 04fev. 2022.

BACELAR DE ARAÚJO, Tânia. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. LEITE, Pedro Sisnando; et. al. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário**, Brasília: Paralelo 15. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/Ministério do

Desenvolvimento Agrário, ISBN 85-86315-32-X, 2000. Disponível em: <http://www.econometrix.com.br/pdf/53612a1af7df0310cc387841741ba6bde04a64ae.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BACELAR DE ARAÚJO, Tânia. A “questão regional” e a “questão nordestina. In: TAVARES, Maria da Conceição Tavares (Orgs.). **Celso Furtado e o Brasil**. 1ª ed. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2001.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002.

BAUMAN, Z. **Vida de consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BASSO, Joaquim. **Propriedade rural produtiva**: contexto, atualidade e perspectivas sob a ótica jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BELIK, Walter. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/04.pdf>>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902003000100004>. Acesso em 01 mar. 2020.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**. nº 19, v. 2, p. 94-110, Campinas, 2012.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida; COSTA, Luciana Assis. Crise dos Alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 38, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/277/0>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BEURLIN, Alexandra. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. Agricultura e Sustentabilidade. In: PHILIPPI JR., Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos; SPÍNOLA, Ana Luiza Silva (Editores). **Direito ambiental e sustentabilidade** (Coleção Ambiental – vol. 18), Barueri, SP: Manole, 2016.

BISPO, Vanesca Freitas. **Direito Fundamental à Alimentação Adequada**: e efetividade do Direito pelo Mínimo Existencial e a Reserva do Possível. Curitiba: Juruá, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18029cons.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1118/2019**. Autor: Deputado Marreca Filho. Proposta apresentada em 26 fev; 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1714870. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4920/2019**. Autor: Deputado Frei Anastácio Ribeiro. Proposta apresentada em 10 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1804461&filenome=PL+4920/2019. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substitutivo ao Projeto de Lei 1118/2019 e Parecer Deputado João Maia, Relator da Comissão de Defesa do Consumidor**. Aprovado em 16 de outubro de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1827938. Acesso em 23 jan. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer Deputado Geninho Zuliani, Relator da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços**. Apresentado em 13 de julho de 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2043712. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em 15 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021**. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10880.htm#art4ii. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Legislação do Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 24 de Julho 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; disciplina aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar e dá outras providências. Legislação do Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)**, *online*, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate À Fome (MDS). Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015.** Brasília, DF: CAISAN, 2011.

BRASIL. **Ministério da Cidadania** – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, *online*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; GRAFF, Laíse. **Segurança alimentar e produção agrícola:** reflexões sob a ótica da justiça ambiental. *Veredas do Direito*, v. 12, n. 24, Belo Horizonte, julho/dezembro de 2015, p. 375-400. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/280>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRAZ, Marcones Ivo; PEREIRA, Mônica Cox de Britto. **Circuitos Alimentares de Proximidade:** conceitos, definições e práticas. *Revista de Geografia (Recife)* V. 35, No. 3, 2018. ISSN 0104-5490, p. 117-133. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/viewFile/236672/30000>. Acesso em: 12 out. 2021.

BUAINAIN, Antônio Márcio, et. al. Peculiaridades regionais da agricultura familiar brasileira. *In: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BATALHA, Mário Otávio (Orgs.). Gestão Integrada da Agricultura Familiar.* São Carlos: EdUFSCar, 2005. ISBN 85-7600-043-1.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciên. e saúde coletiva*, v. 14, n. 3, p. 851-860, jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext &pid=S1413-81232009000300020. Acesso em: 15 jun. 2021.

CAMACHO, Rodrigo Simão. **A barbárie moderna do agronegócio versus a agricultura camponesa:** implicações sociais e ambientais. Online. Janeiro, 2012, p. 1-29. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/270537081_A_barbarie_moderna_do_agronegocio_versus_a_agricultura_camponesa_implicacoes_sociais_e_ambientais. Acesso em: 25 jan. 2020.

CARNEIRO, Maria José. Política Pública e Agricultura Familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro-RJ, n. 8, p. 70-82, abr. 1997. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/106/102>. Acesso: 15 nov. 2015.

CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI:** Possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

CARVALHO, Patrícia Nasser. **Da crise à abundância:** Segurança alimentar e modernização agrícola na Europa no pós-Segunda Guerra Mundial. *Revista História & Perspectivas*, Uberlândia, p. 141-154, jul./dez. 2018. Disponível em: file:///D:/Pessoal/Downloads/VistadoDacriseabundncia_SeguranaalimentaremodernizaocolanaEuropanops-SegundaGuerraMundial.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018.

CASTRO, Andressa; OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Sistema financeiro nacional e agricultura familiar:** inovações, benefícios e limites ao cooperativismo de crédito. *Revista Jurídica – UNICURITIBA*, v. 3, n. 32, 2013. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/695/521>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CASTRO, Eduardo. **O campo e a cidade na reforma agrária:** uma análise do trabalho e do território. Portal de Revistas da USP - *Revista Agrária*, São Paulo, N° 5, p. 87 -108, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/108/108>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome:** O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço, 10ª ed. Rio de Janeiro-RJ: Antares, 1984.

CAZELLA, Ademir A.; Et. Al (orgs). **Agricultura familiar:** multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). A CONAB.

Publicado em: 26 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional>. Acesso em: 04 fev. 2022.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Alimenta Brasil é regulamentado com limite de acesso ao programa ampliado para R\$ 12 mil, online.

Publicado em 2 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/4410-alimenta-brasil-e-regulamentado-com-limite-de-acesso-ao-programa-ampliado-para-r-12-mil>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSEA. **Regulação de alimentos:** garantia de segurança alimentar e nutricional. Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho de Regulação de Alimentos Comissão Permanente 7- Consumo, Nutrição e Educação. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documentos-da-5deg-conferencia/regulacao-de-alimentos.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

CONTRERAS, Jesus. A modernidade alimentar: entre a superabundancia e a insegurança. **História, Questões e Debates**, Curitiba, v. 54, p. 19-45, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historia/article/view/25736> Acesso em 18 jan. 2020.

CONWAY, Gordon R.; BARBIER, Edward B.; After Green Revolution: sustainable agriculture for development. New York: Earthscan, 2009. Naturl Resource Management Collection, v. 8, p. 37. *In*: BASSO, Joaquim. **Propriedade rural produtiva:** contexto, atualidade e perspectivas sob a ótica jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

COSTA, Sunamita Iris Rodrigues Borges da. **Tecnologias alternativas:** repensando a agricultura familiar. Curitiba: Appris, 2015.

CRIBB, André Yves. Sistema Agroalimentar Brasileiro e Biotecnologia Moderna: Oportunidades e Perspectivas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 1, Brasília, jan./abr., 2004, p. 169-195. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/110877/sistema-agroalimentar-brasileiro-e-biotecnologia-moderna-oportunidades-e-perspectivas>. Acesso em: 01 dez. 2021.

CRUZ, Fabiana Thomé da. Agricultura familiar, processamento de alimentos e avanços e retrocessos na regulamentação de alimentos tradicionais e artesanais. **Revista de Economia e Sociologia Rural** [online]. 2020, v. 58, n. 2, e190965. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.190965>. Epub 19 Jun 2020. ISSN 1806-9479. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.190965>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CUNHA, Belinda Pereira da; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BARACHO, H. U., MELLO; Breno Marques de; MUNIZ, Iranice Gonçalves; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. (Org.). **Direito Agrário Ambiental**. Recife: EDUFRPE, 2016, v. 1, (CAPÍTULO XII). Disponível em: <http://www.editora.ufrpe.br/direitoagrarioambiental>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CUNHA, Belinda Pereira da; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BARACHO, H. U., MELLO; Breno Marques de; MUNIZ, Iranice Gonçalves; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. (org.). **Direito Agrário Ambiental**. Recife: EDUFRPE, 2016, v. 1, (CAPÍTULO XIX). Disponível em: <http://www.editora.ufrpe.br/direitoagrarioambiental> . Acesso em: 25 jan. 2019.

CUNHA, Marcio Felipe Lacombe da. Breves Considerações Sobre a Nova Lei Geral das Agências Reguladoras: principais aspectos e inovações. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXIII, n. 78, p. 79-85, jul./dez. 2019. Disponível em: <file:///D:/Pessoal/Downloads/2536-Texto%20do%20artigo-7024-1-10-20200309.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DAROLT, Moacir Roberto; LAMINE, Claire; BRANDENBURG, Alfio; ALENCAR, Maria de Cléofes Faggion; ABREU, Lucimar Santiago. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, n. 2, V. XIX, São Paulo, abr.-jun. 2016, p. 1-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC121132V1922016>. Acesso em: 11 out. 2021.

DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná; NEUMANN, Pedro Selvino. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ª ed, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

ESTEVE, Esther Vivas. **O negócio da comida: quem controla nossa alimentação?** São Paulo: Expressão Popular, 2017.

FALAVINHA, Diego Hermínio Stefanutto; et. al. Das políticas públicas como instrumento de efetivação do direito fundamental à alimentação adequada e da atuação do poder judiciário neste contexto. In: MANIGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade: Temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS. 2020. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2020**. Transformando os sistemas alimentares para dietas saudáveis a preços acessíveis. Roma, FAO, 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapter-forward>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS. 2021. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2021**. Transformando os sistemas alimentares para a segurança alimentar, melhor nutrição e dietas saudáveis acessíveis para todos. Roma, FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>. Acesso em: 08 jan. 2022.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; SILVA, Paulo Henrique Tavares da. Indicadores de desenvolvimento e direitos humanos: da acumulação de riquezas à redução da pobreza. In: COUTINHO, Ana Luisa Celino; et al (coord.). **Direito, Cidadania e Desenvolvimento**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012-A. ISBN 978-85-7874-292-8.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In:

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; et al (Orgs.). **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**. Brasília-DF: Ipea/CONPEDI, ISBN 978-85-7811-167-0, 2013-A.

FERRAZ, Mariana de Araújo. **Direito Humano à Alimentação e Sustentabilidade no Sistema Alimentar**. São Paulo: Paulinas, 2017.

FIGUEIREDO, Ana Virgínia Almeida, RECINE, Elisabetta; MONTEIRO, Renata. Regulação dos riscos dos alimentos: as tensões da Vigilância Sanitária no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. 2017, v. 22, n. 7, pp. 2353-2366. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.25952015>>. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.25952015>. Acesso em: 5 fev. 2022.

FLEXOR, Georges. A Globalização do Sistema Agroalimentar e seus desafios para o Brasil. **Revista Economia-Ensaios**, Uberlândia, 20(2) e 21(1): 63-95, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1554>. Acesso em 20 jan. 2022.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FRACALANZA, Ana Paula; JACOB, Amanda Martins; EÇA, Rodrigo Furtado. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.16, n. 1, p. 19-38, jan./mar. 2013.

FROZI, Daniela Sanches. O papel do controle social nas Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. In: JAIME, Patricia Constante (Org.). Políticas Públicas de alimentação e nutrição. 1ª ed. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019.

GAZOLLA, Márcio; AQUINO, Joacir Rufino de. Reinvenção dos mercados da agricultura familiar no Brasil: a novidade dos sites e plataformas digitais de comercialização em tempos de Covid-19. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**. Vol. 29, Nº 2, junho a setembro de 2021, p. 427-460. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-2_08_reinvencao. Acesso em: 10 jan. 2022.

GERMANO, Pedro Manuel Leal; SIMÕES GERMANO, Maria Izabel. **Sistema de Gestão: qualidade e segurança dos alimentos**. Barueri/SP: Manole, 2013.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

GRAZIANO, Xico; GAZZONI, Décio Luiz; PEDROSO, Maria Thereza. **Agricultura Fatos e Mitos: fundamentos para um debate racional sobre o agro brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Baraúna, 2021.

GREGOLIN, M. R.; GREGOLIN, G. C.; TRICHES, R. M.; ZONIN, W. J. Interface entre desenvolvimento, sustentabilidade e alimentação: impactos do/no sistema agroalimentar predominante no Brasil. **Revista Sociais e Humanas, [S. l.]**, v. 31, n. 3, 2019. DOI: 10.5902/2317175834012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/34012>. Acesso em: 5 fev. 2022.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GUANZIROLI, Carlos; et. al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

HARVEY, David. **Os Limites do Capital**. Tradução: Magda Lopes. 1ª ed. Editora Boitempo, 2013.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Interfacehs – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 3, n. 1, p.1-20, jan./abril, 2008. Disponível em: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf> Acesso em 02 mar. 2022.

HEREDIA, Beatriz M. Alasia. O campesinato e a *plantation*. A história e os mecanismos de um processo de expropriação, 1989, págs. 39-67. In: NEVES, Delma Pessanha; SILVA, Maria Aparecida de Moraes (orgs.). **Processos de Constituição e Reprodução do Campesinato no Brasil: Formas tuteladas de condição camponesa**. Vol. 1. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coleção História Social do Campesinato no Brasil. São Paulo: Unesp, 2008.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes. **Atividade agrária e proteção ambiental: uma simbiose possível**. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

HOFFMANN, Rodolfo. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? Nota Técnica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 21(1), p. 417-421, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006/2017 – Estabelecimentos e produtores**. Censo agropecuário: resultados definitivos 2017. Rio de Janeiro: IBGE, publicado em 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_estabelecimentos_agropecuarios.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados** (IBGE/POF 2017-2018), Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 69 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

JAIME, Patricia Constante (org.). **Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019.

JEZUS, Luis Alberto. A questão Agrária no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia**

brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor e Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

JUNQUEIRA, Antônio Hélio. Circuitos curtos de produção e abastecimento alimentar na pandemia: protocolo de pesquisa. **Revista SER Social: Alimentação, Abastecimento e Crise**. V. 23, N. 48, Brasília, janeiro a junho de 2021, p. 53-75. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32277. Acesso em: 10 dez. 2021.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferreira de. Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/wrevojs246/index.php/seminasoc/article/view/5469/4991>. Acesso em: 20 set. 2015.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. São Paulo: proposta Editorial, 1980.

LEÃO, Marília (Org.). **O direito à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEFF, Enrique. **A aposta pela vida: imaginação sociológica e imaginários sociais nos territórios ambientais do Sul**. Petrópolis: Vozes, 2016.

LEFF, Enrique. **Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza**. Ciudad de Mexico: Siglo XXI, 2004.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social pela natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique, **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LENIN, Vladimir Ilich. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. José Paulo Netto (Trad.). São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cad Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 121-137, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18s0/13799.pdf>. Acesso em 02 mar. 2022.

MAGDOFF, Fred. **Crise alimentar mundial: causas e soluções**. Online. 22 set. 2017. Disponível em: https://resistir.info/crise/food_crisis_mai08_p.html. Acesso em: 26 jan. 2021.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MAMEDE, Fani. **A agricultura familiar alimentando o Brasil**. Belo Horizonte: RHJ, 2012.

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

MANIGLIA, Elisabete. **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade: Temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

MANIGLIA, Elisabete; BORGES, Paulo César Corrêa. Capítulo XI – Segurança alimentar e a função ambiental da propriedade rural: Manifestação dos direitos humanos no século XXI. *In*: CUNHA, Belinda Pereira; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira (Coords). MELLO, Breno Marques; MUNIZ, Iranice; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. **Direito Agrário Ambiental**. Recife: EDUFRPE, 2016, págs. 218-232.

MARIN, Joel Orlando Bevilaqua. Infância Camponesa: Processos de socialização, págs. 113-134. *In*: NEVES, Delma Pessanha; SILVA, Maria Aparecida de Moraes (Orgs.). **Processos de Constituição e Reprodução do Campesinato no Brasil: formas tuteladas de condição camponesa**. Vol. 1. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2008.

MARTINS, Ana Paula Bortoletto. Regulação e Controle de Alimentos. *In*: JAIME, Patricia Constante (Org.). **Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019.

MARX, K. **O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital**. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. Brasil. A Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>. Acesso em: 5 fev. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil. Resposta nacional e internacional ao enfrentamento do coronavírus, 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#interna>. Acesso em: 06 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Brasil. Procuradoria Geral da República. Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos. Alimentação adequada: veto à lei que estabelece funcionamento do Consea viola a Constituição, aponta PFDC. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2019/agosto/alimentacao-adequada-veto-a-lei-que-estabelece-funcionamento-do-consea-viol-a-constituicao-aponta-pfdc/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MÜLLER, Marcela. **Direito Fundamental à Alimentação Adequada no Contexto das Organizações Internacionais**. Curitiba: Juruá, 2014.

MUNDO NETO, Martin; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles. Recursos Financeiros para a Agricultura Familiar. *In*: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BATALHA, Mário Otávio

(Orgs.). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar**. São Carlos: EdUFSCar, 2005. ISBN 85-7600-043-1.

MUNIZ, Iranice Gonçalves. **Protagonistas de um sonho: desafio da assessoria jurídica no campo**, Joao Pessoa: Emprell, 2000.

MUNIZ, Iranice Gonçalves; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. **Desenvolvimento sustentável e crise ambiental: exercício da cidadania participativa diante da questão agrária na perspectiva do direito**. III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid. Vol. 11. Madrid/Espanha, 2015, págs: 204-216. Disponível em: <file:///D:/Pessoal/Downloads/3568-10703-1-PB.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2020.

MURPHY, Sophia; SCHIAVONI, Christina M. **Destaque Dez anos após a crise alimentar mundial: enfrentar o desafio do direito à alimentação**. Observatório do direito à alimentação e à nutrição. 2017. Disponível em: <https://www.righttofoodandnutrition.org/pt/dez-anos-apos-crise-alimentar-mundial-enfrentar-o-desafio-do-direito-alimentacao>. Acesso em: 31 jan. 2021.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. **Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça ambiental**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, Santa Catarina, 2014.

NICHOLLS, William H.; PAIVA, Ruy Miller. Estrutura e Produtividade da Agricultura Brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 5-27, abr. 1965. ISSN 0034-7140. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1777/2793>. Acesso em: 03 out. 2016.

NIEDERLE, Paulo André. **Afinal, que inclusão produtiva?** A contribuição dos novos mercados alimentares. Repositório Digital Lume UFRGS, 2017, p. 168-196. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/186273>. Acesso em: 12 out. 2021.

NITZKE, Julio Alberto et al. Segurança alimentar: retorno às origens? **Brazilian Journal of Food Technology** [online]. 2012, v. 15, n. spe, pp. 02-10. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1981-67232012005000044>>. Epub 30 Nov 2012. ISSN 1981-6723. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-67232012005000044>. Acesso em: 05 fev. 2022.

NODER, Luiz Antonio Cabello; RODRIGUES, Diego Campos Arruda. **Memória da Luta pela Reforma Agrária no Brasil: Catálogo do Acervo da Abra no período 1967-1997**. Brasília: MDA, Londrina: UEL, 2007.

NUNES, Márcio Emanuel; et. al. Políticas Agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, nº 43, Jul/Dez 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24369&catid=179&Itemid=7. Acesso em: 24 jan. 2017.

NUNES, Mérces da Silva. **O Direito Fundamental à Alimentação e o Princípio da Segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil**. In: STEDILLE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

OLIVEIRA, Mariana Borba de. **Certificação participativa e agroecologia: processos de organização e resistência camponesa na mata paraibana**. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/81066/102277> . Acesso em: 05 jan. 2018.

OLIVEIRA, Nádya Rosana Fernandes de; ALMEIDA, Lana Carneiro. *Direitos Humanos e as Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição: o Direito à Saúde e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)*. In: JAIME, Patricia Constante (Org.). **Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019.

OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de; LEONETI, Alexandre Bevilacqua; CEZARINO, Luciana Oranges Cezarino. **Sustentabilidade: princípios e estratégias**. Série sustentabilidade/Coordenador Arlindo Philippi Junior Barueri, SP: Manole, 2019. ISBN 978-85-204-4137-4.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Relatórios Temáticos Anuais do Relator Especial sobre o direito à alimentação - Annual thematic reports of the Special Rapporteur on the right to food*. **Relatório Perspectiva crítica sobre sistemas alimentares, crises alimentares e o futuro do direito à alimentação 2020** – Report Critical perspective on food systems, food crises and the future of the right to food. Human Rights Council. Critical perspective on food systems, food crises and the future of the right to food, 21 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/44>. Acesso em: 02 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Relatórios Temáticos Anuais do Relator Especial sobre o direito à alimentação - Annual thematic reports of the Special Rapporteur on the right to food*. **Relatório de visão do Relator Especial sobre o direito à alimentação 2021** - Vision report of the Special Rapporteur on the right to food. Human Rights Council. Right to food, 24 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/HRC/46/33>. Acesso em: fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **FAO no Brasil. Programas no Brasil**, [S.d], online. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/pt/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

PAULA, Nilson Maciel de. **Evolução do Sistema Agroalimentar Mundial: contradições e desafios**, Curitiba: CRV, 2017.

PAULA, Nilson Maciel de; SANTOS, Valéria Faria; PEREIRA, Wellington Silva. *A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar*. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 23, n. 2, 2015, p. 294-314. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/522/425>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PAULA FILHO, Galdino Xavier de. *Agroecologia e recursos alimentares não convencionais: contribuições ao fortalecimento da soberania alimentar e nutricional*.

CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de geografia agrária, v. 10, n. 20, p. 227-245, jul., 2015.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. O “fazer-se” dos agricultores familiares como sujeitos de direitos. **Revista Pensamento Plural**. Pelotas/RJ, janeiro/junho, 2009, p. 91-115. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/04/04.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

PINTO, Marcelo Garson Braule. A constituição do sistema agroalimentar moderno e a emergência da agroecologia. **Revista O Público e o Privado**, Nº 32, Jul/Dez, 2018, p. 277-292. Disponível em: [file:///D:/Pessoal/Downloads/2127-Texto%20do%20artigo-9323-1-10-20200129%20\(1\).pdf](file:///D:/Pessoal/Downloads/2127-Texto%20do%20artigo-9323-1-10-20200129%20(1).pdf). Acesso em: 02 nov. 2021.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007.

PLEIN, Clério. **Desenvolvimento, mercados e agricultura familiar: uma abordagem institucional da pobreza rural**. 1ª Ed. Curitiba/PR: CRV, 2016.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 14, nº 6, p. 1983-1994, 2009.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A revolução brasileira: a questão agrária no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA). **Relatório de Desempenho Anual para 2020**. Roma, 21 de maio de 2021. Disponível em: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000128975/download/?_ga=2.20883448.1742515033.1641664729-423233049.1633290335. Acesso em: 08 jan. 2021.

QUEIROZ, Timóteo Ramos; BATALHA, Mário Otávio. Gestão de custos na agricultura familiar. *In*: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BATALHA, Mário Otávio (Orgs.). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar**. São Carlos: EdUFSCar, 2005. ISBN 85-7600-043-1.

RAMBO, Anelise Graciele; POZZEBOM, Luciana; DENTZ, Eduardo von. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. **Revista Grifos**, v. 28, n. 46, p. 9-26, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/4415>. Acesso em: 14 out. 2021.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídica-ecológica**. Caxias do Sul/RS: Educs, 2012.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira: 1957-1986. In: STEDILE, João Pedro (org.); ESTEVAM, Douglas (assistente de pesquisa). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960**. 2. Ed., São Paulo: Expressão Popular, 2011. 304 p.

RAWLS, John, **Justiça como Equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fonte, 2003.

REYDON, Batistan Philip. **A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente**. Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas. NEAD estudos no 15, Brasília: MDA, 2007.

RIBEIRO, Hélcio; ROSA, Vanessa de Castro (Orgs). **Democracia dos Conselhos**. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018.

RODRIGUES, Lineu Neiva. **Água para produção de alimentos**. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/42157533/artigo-agua-para-producao-de-alimento>. Acesso em: 04 fev. 2022.

ROSA, Vanessa de Castro. **Agroecologia: o caminho para um desenvolvimento sustentável sem agrotóxicos**. In: SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, VII, 2016, Araraquara. Anais. Araraquara: NUPEDOR: Uniara. Não paginado. CD-ROM. ISBN: 978-85-551 0-01 1 -6.

ROSA, Vanessa de Castro. Repensando a participação democrática do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) a partir da democracia alimentar. In: RIBEIRO, Helcio; ROSA, Vanessa de castro (Orgs.). **Democracia dos Conselhos**. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018.

SABOURIN, Eric; NIEDERLE, Paulo. Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional da agroecologia. In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges (Orgs). **Questões agrárias e rurais: conjunturas e políticas públicas**. 1ª. Ed., Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, págs: 270-286.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SALES, Rozanna Tavares. **Comunidade que sustenta a agricultura: uma análise da construção de alternativas para a descentralização do modelo agroalimentar hegemônico, a partir da experiência do CSA organicamente (RJ)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Programa de PósGraduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas. Campos dos Goytacazes, RJ, 2019, 127 p. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/13332/Disserta%20a7%20a3o%20-%20Rozanna%20Tavares%20Sales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2022.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SANTOS, Roberto de Souza. **Regulação e Modernização do Setor Agrícola e Território**. Outubro de 2003. Disponível em: http://www.augm-cadr.org.ar/archivos/7mo-coloquio/mesa_3/20080170.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

SARTI, Flavia Mori; HADDAD, Mariana Rabello; SANTANA, André Bento Chaves. Capítulo 5: Histórico das políticas públicas de alimentação e nutrição em saúde no Brasil. In: SARTI, Flavia Mori; TORRES, Elizabeth Aparecida Ferraz da Silva (Orgs.). **Nutrição e saúde pública: produção e consumo de alimentos**. Barueri, SP: Manole, 2017.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura familiar e pluriatividade**. Tese (Doutorado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande Sul, UFRGS, Porto Alegre, 1999.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria Social, Agricultura e Pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Mariana Rocha Sousa; CARVALHO, Ivan Lira. O papel das agências reguladoras sobre a realização dos serviços públicos por particulares frente ao Estado Regulador. **Revista Constituição e Garantia De Direitos**, 2017, p. 52-74. ISSN1982-310X. Disponível em: <file:///D:/Pessoal/Downloads/13460-Texto%20do%20artigo-41003-1-10-20180121.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2022.

SHIVA, Vandana. **Manifiesto para una Democracia de la Tierra: justicia, sostenibilidad y paz**. Barcelona: Paidós, 2006.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, jan./abr. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a07.pdf>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>. Acesso em 14 mar. 2021.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. 2ª ed. Coleção Primeiros Passos. Brasiliense: São Paulo, 1981.

SILVA, Júlia Lenzi; GROSSI, Naiara Souza; CORONA, Roberto Brocanelli. “O Veneno está na mesa”: reflexões a partir do conceito de segurança/soberania alimentar. In: MANIGLIA, Elisabete (Org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade: Temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

SILVA, Marcio Gomes da; SILVA, Sandro Pereira. Para além do acesso: Uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. **Revista Mercado de Trabalho - IPEA**, nº 49, nov. 2011, p. 87-93. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3951/1/bmt49_econ04_paraalem.pdf. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania Ambiental: novos direitos no Brasil**. Sao Paulo: Annablume, 2010.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. 1ª ed. Birigui-SP: Boreal, 2013.

SOUSA, Marana Sotero. **Os programas de estímulo à agricultura familiar e o direito humano à alimentação adequada**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). João Pessoa-PB, 2017.

SOUSA, Sara; SOEIRO, Ana; DIAS, Igor; LOURENÇO, Paula; OLIVEIRA, Margarida; RUIVO, Paula. Circuitos Curtos Agroalimentares – uma abordagem à sua diversidade. *Revista UI_IPSantarém*. Edição temática: Ciências Naturais e do Ambiente. Vol. 8, Nº 3, 2020, p. 120-135. ISSN: 2182-9608. Disponível em: <https://repositorio.ipsantarem.pt/bitstream/10400.15/3198/1/Visualiza%c3%a7%a3o%20de%20CIRCUITOS%20CURTOS%20AGROALIMENTARES%20e2%80%93%20UMA%20ABORDAGEM%20c3%80%20SUA%20DIVERSIDADE.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

SOUZA, Carla Arantes de; ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. As contribuições da agroecologia para a construção da soberania alimentar. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade: Temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora UNESP, 2011.

TEIXEIRA, Gérson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In: STEDILLE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 89-102.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, 12(75), jan-jun. 2015, p. 55-75. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-75.asac>. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151473>. Acesso em: 01 de dez. 2021.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna: Um Estudo de História do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VIEIRA, Thiago Wentzel de Melo. “A volta dos que não foram”: camponês e/ou agricultor familiar? Reflexões teórico-conceituais e a pertinência do campesinato. *Rev. NERA*, v. 22, n. 46. jan.-abr./2019, págs. 129-147. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/5669/4683>. Acesso em: 28 jan. 2020.

VINHAS, Moisés. Problema agrário-camponeses do Brasil – 1968. In: STEDILE, João Pedro (Org.); ESTEVAM, Douglas (assistente de pesquisa). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960**, 2ª. Ed., São Paulo: Expressão Popular, 2011.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro/RJ, outubro de 2003, p. 42-61.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)**, Vol. 52, Supl. 1, p. S025-S044, Piracicaba-SP, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a02v52s1.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasil: Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada (IPEA), 2016.

WILKINSON, John. **O Estado, Agricultura e a Pequena Produção**. São Paulo, Hucitec, 1985.

WILKINSON, John. **Mercados, Redes e Valores: O novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.