

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMO INSTRUMENTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

THE AGRICULTURAL POLICY AS A FOOD SECURITY INSTRUMENT

MARINA DORILEO BARROS*
PAULA GALBIATTI SILVEIRA**

RESUMO

A problemática abordada no presente artigo refere-se ao setor agrário no Brasil, cuja função primordial é a alimentação, com vistas à promoção da segurança alimentar, envolvendo diversos setores da sociedade. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo verificar a possibilidade da utilização de políticas públicas no setor agrário como instrumento de viabilização de condições de segurança alimentar, no contexto atual de mudanças climáticas. Neste sentido, inicialmente, apresenta-se de forma sucinta o conceito de política agrícola e legislação pertinente no Brasil, para, em seguida, realizar uma digressão acerca da segurança alimentar, bem como contextualizando com as mudanças climáticas para, por fim, tratar da função do Poder Público para efetivação destas políticas. Para tanto, foi utilizado

ABSTRACT

The problem researched on the present paper refers to the agrarian sector in Brazil, whose main function is to provide food, which requires that many sectors of the society are involved on its regulation process. Therefore, the present paper aims to verify the possibility of the use of public policies in the agricultural sector as an instrument of food security, considering the climate change context. In order to achieve those aims, it is presented shortly the concept of Agricultural Policy and the legislation in Brazil, followed by a study about the food security, in the context of the climate change in order to, at last, analyze the function of the State to make these policies effective. Thus the research was based on the deductive method and it was used the bibliographic and documental research on the main authors of the theme, including

* Aluna do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito Agroambiental da Universidade Federal do Mato Grosso, com período de mobilidade internacional na Universidade do Minho (Portugal). Bolsista CAPES/CNPQ. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso.
Email: mdorileo@gmail.com

** Aluna do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Membro dos grupos de pesquisa GPDA e Jusclima. Bolsista CAPES/CNPQ. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso.
Email: paulagalbiatti@hotmail.com

método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental nos principais autores nacionais acerca do tema, em livros e artigos científicos, bem como na legislação pátria. Concluiu-se, após a verificação dos resultados obtidos com a pesquisa, a partir das políticas públicas de segurança alimentar analisadas, no contexto atual de mudanças climáticas, que é necessário repensar a agricultura, a fim de que se torne sustentável e produtiva, neste sentido, as políticas públicas voltadas para esta área devem ser modificadas, a fim de que se foquem em perspectivas de segurança alimentar, atreladas a projetos sociais que melhorem a distribuição de renda e o acesso da população a alimentos saudáveis e de qualidade (bens de consumo).

PALAVRAS-CHAVE: Política Agrícola. Segurança Alimentar. Mudanças Climáticas. Políticas Públicas.

books and scientific papers, as well as the national legislation. It was concluded, after the verification of the results obtained with the research, also considering the climate change context, that the agriculture needs to be rethought to become sustainable and productive. To do so, the public policies focused on agriculture should be modified, in order to secure food security, always linked to social projects, which improve the income distribution and the access of the population to healthy and quality food (consumer goods).

KEYWORDS: Agricultural Policy. Food Security. Climate Change. Public Policy.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Conceito de Política Agrícola. 2. Política de Segurança Alimentar. 3. Políticas públicas para a segurança alimentar. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O setor agrário no Brasil tem sua importância não somente por sua função precípua de alimentação, mas também pela posição do país no mundo como um dos maiores produtores de commodities, como a soja. Assim, a regulação deste setor envolve a participação de amplos setores da sociedade, visando, primordialmente, a segurança alimentar.

A necessidade de políticas públicas para segurança alimentar assume relevância maior devido ao contexto atual de mudanças climáticas, as quais alteraram sobremaneira os elementos naturais essenciais para a prática da agricultura.

Desta forma, o presente artigo visa apresentar de forma sucinta o conceito de política agrícola, uma vez que se trata de temática sobremaneira abrangente, que se encontra no cerne das políticas públicas vigentes no Brasil, norteando as escolhas políticas e investimentos do Poder Público.

A política agrícola, desta maneira, apresenta-se como escolhas públicas voltadas para o produtor rural, que visam regular a produção agrícola, para o mercado externo e interno, bem como voltadas para a disponibilização desta produção para os consumidores. Para tanto, envolve políticas de crédito e fomento a produção, regulação de mercado, além de possuir caráter social, uma vez que se deve voltar à promoção do bem-estar dos produtores e consumidores.

Assim, dada a vastidão do tema, no presente artigo foi realizada a escolha pela abordagem voltada para a questão relativa à segurança alimentar, política pública diretamente vinculada ao combate à fome e à promoção de alimentação saudável e equilibrada.

Com base na abordagem escolhida, será apresentado inicialmente o conceito de política agrícola e legislação pertinente no Brasil, seguido por digressão acerca da segurança alimentar, bem como contextualizando com as mudanças climáticas para, por fim, tratar da função do Poder Público para efetivação destas políticas. Para tanto, foi utilizado método dedutivo e a pesquisa bibliográfica em documental.

1. CONCEITO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

O setor agrário no Brasil tem participação sobremaneira relevante para a economia do país, em especial quando se observa o setor de exportações, bem como é essencial para a alimentação e bem-estar de toda a sociedade. Assim, uma utilização sustentável dos recursos é fundamental, não somente para a economia e para a segurança alimentar, como também para a continuidade dos recursos naturais e manutenção dos processos ecológicos essenciais.

A importância da utilização dos recursos naturais no setor agrário é intensificada no contexto atual das mudanças climáticas, que já são uma realidade incontestável. O Relatório do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), de abril de 2014, demonstra que a existência de danos irreversíveis ao planeta em decorrência das mudanças climáticas é certa, bem como perda de espécies e biodiversidade, havendo ainda a acidificação dos oceanos, afetando diretamente a vida marinha e os arrecifes de corais. A

preocupação é também com a segurança alimentar, com diversas perdas em plantações por todo o globo. Nesse sentido, o relatório apresenta opções de mitigação das mudanças climáticas, como ações de intervenção humana para reduzir as fontes de gases de efeito estufa (IPCC, 2014).

O relatório do IPCC de 2007 já alertava que as mudanças climáticas afetarão gravemente a agricultura por uma combinação de mudanças no padrão de chuvas e às altas temperaturas (IPCC, 2007), o que coloca em evidência a necessidade de políticas agrícolas voltadas para esta realidade.

No Brasil, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima pela Lei nº 12.187/2009, que afirma o compromisso do país na redução de emissões e também, em vários momentos, frisa a necessidade de sustentabilidade, o que deve ser interpretado em conjunto com a Constituição Federal de 1988, em especial com a disciplina da atividade agrícola, visando a segurança alimentar.

Neste caminho, a Carta Magna disciplina a atividade agrícola através dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, respectivamente artigos 170 a 181 da Carta (Capítulo I, Título VII), bem como nos artigos 184 a 191 (Capítulo III, Título VII) que tratam especificamente da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Os dois capítulos citados estabelecem a estrutura jurídica em que se assentará a atividade agrícola no Brasil, com a determinação dos fins a serem atingidos pelo Estado e pelos particulares (BENATTI, 2010, p. 299).

Cabível citar ainda a Lei nº 8.171/1991 (Lei da Política Agrícola), que estabelece um conjunto de normas voltadas ao desenvolvimento da atividade agrária, estabelecendo os fundamentos, definindo objetivos e competências institucionais, prevendo recursos e estabelecendo ações e instrumentos de política agrícola, relativos às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

A definição, contudo, de política agrícola encontra sua previsão normativa no art. 1º, §2º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), o qual preleciona:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º (...)

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

Há que se salientar que, em torno desta definição, há discussões acerca do emprego de “agrícola”, existindo doutrinadores que entendem que o mais adequado seria falar em política de desenvolvimento rural, corroborando com o que consta no Título III do Estatuto da Terra, conforme afirma Marques (2012, p. 150):

A partir do Estatuto da Terra, passou-se a adotar uma nova linguagem, utilizando-se a palavra agrícola para adjetivar a política destinada a amparar o produtor rural. Teria sido melhor chamá-la de “Política de Desenvolvimento Rural”, como, aliás, terminou fazendo a Lei nº 4.504/64, em seu Título III, onde foram definidas as ditas providências preconizadas na definição da “política agrícola”, as quais pertencem ao campo da economia rural, e se destinam a todas as atividades agropecuárias e não somente aos misteres da produção agrícola.

O autor citado apresenta ainda a opinião de Rafael Augusto de Mendonça Lima o qual afirma que a política agrícola, tratada no Estatuto da Terra, deve ser entendida como a Política de Desenvolvimento, abordada pelo mesmo Estatuto (MARQUES, 2012, p. 150).

Há ainda os que defendem o uso da expressão política agrária, a qual seria mais adequada, por ser mais abrangente e vinculada ao interesse social, uma vez que a expressão “agrícola” estaria muito atrelada à ideia de agricultura.

Todavia, independente da discussão constante na doutrina, a opção do legislador foi pela expressão Política Agrícola, conforme consta dos artigos 187 e 188 da Constituição Federal de 1988:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV - a assistência técnica e extensão rural;
- V - o seguro agrícola;
- VI - o cooperativismo;
- VII - a eletrificação rural e irrigação;
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.

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

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

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

A partir das discussões doutrinárias apresentadas e excertos legislativos, cabe sintetizar o que vem a ser política agrícola, a fim de possibilitar melhor compreensão da temática, a partir do conceito de Benatti (2010, p. 300), para quem “política agrícola é o conjunto das ações estatais que direta ou indiretamente visem ao cumprimento das disposições constitucionais e legais no que se refere à atividade agrícola”, os quais visam “ao desenvolvimento

desta atividade, com vistas a incentivar o incremento da produção agrícola, do desenvolvimento do setor rural, da valorização do homem do campo e do meio ambiente”.

Assim, as políticas agrícolas surgem como manifestações da lei determinando ao Estado que crie condições adequadas ao desenvolvimento da atividade agrícola em seus mais diversos aspectos. Nesse contexto, Veiga, (1991, p. 195) entende que passaram as políticas agrícolas “a combater esse fator de instabilidade e incerteza, procurando compatibilizar a necessidade de reduzir gradualmente os preços alimentares ao consumidor com a necessidade de garantir um aceitável nível de vida para os agricultores”.

Assim, conforme Veiga, as políticas agrícolas surgem como um instrumento para controle da produção, em face da expansão agrícola experimentada por diversos países. São medidas governamentais, que visam garantir o custo/benefício tanto ao consumidor, quanto ao agricultor. São medidas que revelam uma preocupação social por parte do Estado, uma vez que não visam meramente um controle da produção agrícola, e sim proporcionar bem-estar aos agricultores, bem como diversidade aos consumidores de forma acessível.

Sobre o tema, oportuno mencionar o exemplo francês, em que a preocupação do Estado foi definida como uma busca por um preço o mais baixo possível para o orçamento do consumidor e garantindo ao produtor uma justa remuneração de seu trabalho (VEIGA, 1991, p. 196).

Já no contexto da União Europeia, devido ao papel da produção agrícola no desenvolvimento dos Estados-Membros, decidiu-se criar uma Política Agrícola Comum (PAC), visando contribuir para elevar o nível do desenvolvimento do sector agrário (DIMITROV, 2006, p. 112).

O conceito de política agrária utilizado pela estratégia europeia é essencialmente uma política orientada para os rendimentos dos produtores agrícolas; para o emprego na economia rural; para a estrutura do setor agrícola; e para a paridade no desenvolvimento regional e demográfico da população rural. A PAC, assim, tem como proposta desempenhar uma série de iniciativas de

caráter econômico, social, jurídico e político ligadas à realização de determinados objetivos estabelecidos pelo Tratado de Roma (DIMITROV, 2006, p. 112).

Na realidade brasileira, a seu turno, Borges (*apud* BENATTI, 2010, p. 302) afirma que a política agrícola possui dois propósitos imediatos: garantir o pleno emprego e harmonizá-la com o processo de industrialização do País.

Necessário salientar que a partir do final da década de 1950, impulsionou-se a modernização da agricultura, marcadamente pela intervenção estatal. Conforme preleciona Veiga (1991, p. 196), as políticas básicas de intervenção estatal eram as seguintes:

- a) Investimentos públicos em pesquisa, extensão, infra-estrutura e crédito estimulam um crescimento da oferta em ritmo superior ao crescimento da demanda;
- b) A política comercial administra uma estável queda dos preços alimentares, compatível com a manutenção de uma aceitável remuneração corrente do trabalho do agricultor e compatível, também, com a regulação do ritmo do êxodo rural exigido, tanto pelo mercado de trabalho urbano, quanto pela necessidade de aumentar paulatinamente o tamanho das unidades produtivas.

Percebe-se que houve crescimento da oferta, atrelado à queda no preço da produção alimentícia, o que levou ao êxodo rural. No entanto, com o desenvolvimento do agronegócio e a crescente exportação da produção, este padrão de queda de preços não se manteve, requerendo intervenção estatal. Ademais, a monocultura de grandes proporções se intensificou no país, aumentando o abismo social existente.

Sobre o tema, interessante reflexão apresentada por Veiga (1991, p. 202-203):

Se para entrar no Primeiro Mundo, o Brasil for seguir seu exemplo, certamente precisará de uma reforma agrária que desafogue os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma reforma agrária que transforme arrendatários em proprietários; uma reforma agrária que ofereça terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, uma reforma agrária cuja diretriz central seja o fomento e o apoio a nossa

agricultura familiar. Isto só será possível, evidentemente, se a política agrícola deixar de favorecer escandalosamente o segmento patronal da agropecuária brasileira, que ganhou muita força nos últimos vinte e cinco anos devido ao apego de nossas elites ao modelo pré-fordista de crescimento.

Exsurge que as políticas agrícolas atuais apresentam meios que favorecem os grandes produtores rurais e encontram-se desvinculadas de preocupações sociais, sendo necessária urgente reforma neste padrão da produção, a fim de que a parcela que atualmente se encontra à margem da terra e da produção, possua condições mínimas de acesso à alimentação, direito fundamental do ser humano.

2. POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Há quase 60 anos, no período pós Segunda Guerra Mundial, a luta contra a fome e a concepção de um estado de segurança alimentar e bem-estar nutricional, passaram a figurar como desafios às sociedades civis e ao Poder Público. (BATISTA FILHO, 2003, p. 872)

Neste contexto, observa-se que a expressão “segurança alimentar” remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial, período em que a Europa encontrava-se devastada e impossibilitada de produzir alimentos suficientes para suprir as necessidades de sua população, encontrando-se, neste período, a segurança de uma nação intrinsecamente relacionada à produção e ao armazenamento de alimentos. (BELIK, 2003, p. 14)

No entanto, em 1983, surge um novo conceito de segurança alimentar apresentado pela FAO (Organização para a Agricultura e Alimentação) baseado em três objetivos: “oferta de alimentos, estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos e a segurança no acesso aos alimentos”. Hoje, contudo, a segurança alimentar apresenta-se atrelada aos direitos de cidadania. (BATISTA FILHO, 2003, p. 872)

Cabível salientar que a relação da alimentação com o indivíduo se reflete nos mais diferentes momentos, seja na vida

social, comemorações, refeições diárias, tudo se interliga aos tipos de comidas e bebidas que irão influenciar ou não a segurança alimentar das pessoas. (MANIGLIA in BARROSO, 2012, p. 94)

Neste caminhar, oportuno esclarecer que os primeiros sistemas de cultivo e criação apareceram há menos de 10 mil anos, em terras já fertilizadas próximas das moradias e das vazantes dos rios, não necessitando de desmatamento. Após esse período inicial, a agricultura neolítica expandiu-se mundialmente por meio de sistemas pastorais e de cultivo de derrubada-queimada. Desde essa época, o aumento da população conduziu ao desmatamento de regiões arborizadas, levando também à desertificação. (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 45)

Assim, com o início das atividades de cultivo e criação, o homem modificou “profundamente a maior parte dos ecossistemas do planeta” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 57), apesar de representar uma espécie muito recente na história, que “não nasceu agricultor ou criador” e, como quase todos os animais, é um simples predador que tira sua alimentação de espécies selvagens que explora, sejam elas vegetais ou animais (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 52). Os sistemas de cultivo, embora tenham dado início à degradação dos ecossistemas, evoluindo para a agricultura mecanizada e monocultura atual, se feita de acordo com técnicas corretas e respeitando o meio ambiente, é importante na manutenção da fauna, flora e dos ecossistemas.

O homem “assim se fez após centenas de milhões de anos de hominização, isto é, de evolução biológica técnica e cultural”. Após o início do cultivo de plantas e criação de animais em todos os tipos de ambiente, transformou “os ecossistemas naturais originais em ecossistemas cultivados, artificializados e explorados por seus cuidados”, conquistando o mundo e tornando o cultivo e a criação no fator principal de “transformação da ecosfera, e seus ganhos de produção e de produtividade, respectivamente, condicionaram o aumento do número de homens e o desenvolvimento de categorias sociais que não produziam elas próprias sua alimentação” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 42).

Cabe salientar que na atualidade emana da questão relativa a segurança alimentar, preocupação acerca do direito de comer,

conforme Lavinias e Nabuco (1996, p. 67) que consideram que em face da crise social atualmente instaurada e o cenário de exclusão social, o direito de comer apresenta-se como uma preocupação de suma importância. Afirmam que a partir da preocupação com a garantia deste direito, surge a noção de segurança alimentar que visa “reafirmar como direito inquestionável de todo o cidadão o acesso a uma alimentação de qualidade em quantidade suficiente em todas as fases da sua vida”. Assim, há uma preocupação em assegurar a todos alimentação em níveis nutricionais adequados.

Nota-se, portanto, que a perspectiva da Segurança Alimentar se volta a garantia de condições mínimas para alimentação, requerendo, forçosamente, a elaboração de mecanismos de distribuição de renda que sejam capazes de garantir a sobrevivência de todas as parcelas da população em condições alimentares dignas. Destaca-se que é frequente a identificação entre a segurança alimentar e o combate à fome, demandando medidas emergenciais de combate à pobreza e a fome.

De outro norte, cabe salientar que para Belik (2003, p. 14) o conceito de segurança alimentar leva em conta três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos. Sobre o conceito de acesso aos alimentos, o autor ressalta que é muito distinto de disponibilidade de alimentos, pois os mesmos podem estar disponíveis, mas as populações pobres podem não ter acesso a eles, conforme estatísticas da FAO, por vários motivos, seja por problemas de renda, ou devido a outros fatores como conflitos internos, ação de monopólios ou mesmo desvios.

Outro aspecto importante refere-se à qualidade dos alimentos consumidos, os quais não podem estar submetidos a “qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos”, bem como à possibilidade de serem consumidos de forma digna. Dignidade, para o autor, significa “permitir que as pessoas possam comer em um ambiente limpo, com talheres e seguindo as normas tradicionais de higiene”. Há também discussões importantes que consideram estar presente no aspecto da qualidade para a segurança alimentar a inadmissibilidade do uso de alimentos transgênicos (BELIK, 2003, p. 14).

O último elemento trazido pelo autor referente à definição de segurança alimentar diz respeito à regularidade, ou seja, deve-se ter acesso constante à alimentação, isso no mesmo dia, não se considerando “isenta de risco uma população que tenha acesso restrito aos alimentos como, por exemplo, aqueles que recebem esporadicamente cestas básicas” (BELIK, 2003, p. 14).

Na mesma esteira, Menezes (sd), tomando por base elaboração de documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, define segurança alimentar e nutricional como a garantia a todos de condições de acesso à alimentos que sejam básicos e de qualidade, bem como em quantidade suficiente, ressalta que isto deve ocorrer de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, pautando-se em práticas alimentares saudáveis, fomentando uma existência digna, associada ao desenvolvimento integral da pessoa humana. Observa-se, assim, que o conceito do autor em muito se assemelha àquele proposto por Belik, trazendo os elementos de qualidade, quantidade e regularidade no acesso.

Contudo, Menezes (sd) vai além, pois afirma que, embora tal conceito seja abrangente, enfatizando os aspectos do acesso e da disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população, valorizando ainda os hábitos alimentares adequados e colocando a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania, afirma que falta o aspecto de sustentabilidade ecológica, social e econômica do sistema alimentar, noção esta incorporada ao conceito posteriormente à Cúpula e que já faz parte dele para as discussões atuais sobre o tema.

Assim, em uma visão de inter-relação entre a segurança alimentar e a necessidade de proteção do meio ambiente, em um contexto de sustentabilidade, Maniglia afirma que “a conexão formada entre meio ambiente, segurança alimentar e atividade rural são o trinômio a ser zelado pelo Estado em suas políticas públicas com o intuito de estabelecer regras para a condução de uma alimentação saudável” (MANIGLIA, 2008, p. 15).

Desta feita, a segurança alimentar se apresenta como um conceito norteador de políticas públicas. Para Maluf (1995, p.

135) a segurança alimentar subordinaria o conjunto das políticas agroalimentares, estabelecendo laços entre elas e a política macroeconômica.

Necessário salientar que o sistema agroalimentar tem sido objeto prioritário das políticas públicas, uma vez que nele concentram-se significativa parte das atividades e da população economicamente ativa, sendo imprescindível a busca de sua maior eficiência a fim de associá-la a um crescimento com equidade, pautado por políticas de segurança alimentar.

Sobre o tema, Maluf (1995, p. 136) se manifesta no sentido de que a apropriação adequada do conceito de segurança alimentar pelos países da América Latina é necessária para afirmar a centralidade do problema relativo ao acesso aos alimentos, que se relaciona tanto aos casos em que o fornecimento é irregular ou insuficiente, como às situações que o acesso é deveras custoso e acaba por comprometer a renda, impossibilitando o gozo de condições de vida dignas. Assim, deve estar atrelada à preocupação com a disponibilidade física dos alimentos, a questão dos preços destes, bem como do poder aquisitivo da população. Desta feita, o autor pondera que a segurança alimentar “engloba o objetivo de garantir, a todos, condições de acesso suficiente, regular e a baixos custos aos alimentos básicos”.

Destaca-se que, no Brasil, as principais medidas para fomento da segurança alimentar tem sido de iniciativa dos municípios, a partir de políticas de regulação do mercado, apoio à produção agroalimentar local, bem como ampliação das informações para os consumidores.

Assim, Belik (2003, p. 14) afirma que o direito de se alimentar de modo regular e adequado “não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade mas sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a representação da nossa sociedade”, ressaltando, ainda, que o conceito de segurança alimentar continua em aberto e em constante discussão, visto que, devido aos elementos analisados no trabalho, já se fala, mais recentemente, em soberania e sustentabilidade alimentar.

Ademais, tais conceitos e discussões apresentam relevância cada vez maior na atualidade devido ao contexto de mudanças climáticas trazido inicialmente, no qual, devido à interferência degradadora do homem no meio ambiente, seus efeitos modificam aspectos essenciais para a segurança alimentar, como o regime de chuvas, a disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos, bem como as temperaturas e características do solo, fauna e flora.

Tais aspectos deixam mais evidente a necessidade de políticas públicas do Estado, em colaboração com a sociedade, que deve ser bem informada para poder participar dos processos de decisão, voltadas à segurança alimentar e à proteção do meio ambiente.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR

Conforme salientado no decorrer deste trabalho, é necessário que o Estado paute suas escolhas políticas, voltadas em especial para as políticas agrícolas, fundamentando-se na promoção da segurança alimentar e consequente disponibilização de alimentos adequados e acessíveis para a população.

Nesta esteira, as autoras Lavinias e Nabuco (1996, p. 73) afirmam que as medidas a serem privilegiadas no combate à fome e implementação da Segurança Alimentar deveriam ser a descentralização dos recursos para execução de programas assistenciais, a exemplo do que ocorre com a merenda escolar; bem como, criação de medidas nacionais de combate à fome, somente privilegiando determinadas zonas geográficas em casos de catástrofes.

Ademais, são necessárias ações integradas das três esferas de governo, a fim de criar um sistema nacional de abastecimento alimentar, associado a políticas dos estados e municípios. Assim, uma política nacional de Segurança Alimentar pressupõe ações federais, notadamente de política agrícola voltadas ao crédito para investimento, custeio e comercialização, associadas a ações de caráter estadual e municipal, voltadas para o abastecimento e cidadania alimentar (LAVINAS; NABUCO, 1996, p. 73).

Em relação à educação alimentar Lavinias e Nabuco (1996, p. 72-73) afirmam que devem ser priorizados projetos voltados

ao combate à desnutrição e a fome, com alvo principalmente nas crianças, adolescentes e idosos, destacando os projetos relativos à merenda escolar com recursos descentralizados do Ministério da Educação para as prefeituras, com igual valor *per capita* de repasse aos alunos; combate à desnutrição em postos de saúde, a partir do monitoramento de crianças e gestantes e distribuição de complemento alimentar apto a suprir deficiências nutricionais; apoio alimentar a creches conveniadas às prefeituras, com o repasse de valor *per capita* extra para alimentação, de acordo com o número de crianças atendidas; criação de restaurantes populares, para atingir principalmente trabalhadores e aposentados cuja renda não lhes permite adquirir refeições a preço comercial, bem como não estão cobertos por programas subsidiados pelo governo federal em convênio com empresas.

No mesmo sentido, Belik (2003, p. 19) dá enorme importância às políticas locais, ou seja, aquelas que estão ao alcance das organizações civis, prefeituras e consórcios de municípios. Entre essas políticas, menciona: os Restaurantes Populares para a população de baixa renda que vive e trabalha nas metrópoles, onde são poucas as oportunidades de obter uma alimentação nutritiva e de qualidade; os Banco de Alimentos e Colheita Urbana, que aproveitam sobras que seriam desperdiçadas pela indústria de alimentos, restaurantes, cozinhas industriais e pelo varejo, visando atender instituições e organizações de apoio a grupos carentes cadastradas previamente; a parceria com varejistas para a modernização do sistema de distribuição e escoamento da produção agrícola e agroindustrial local; o apoio à agricultura familiar, através de abertura de linhas de crédito, assistência técnica e apoio à produção para o autoconsumo e; a agricultura nas áreas urbanas não aproveitadas e terrenos baldios, nos quais são plantadas hortaliças por parte de associações ou cooperativas de desempregados. Tais ações, frisa o autor, “podem ser facilitadas pelos poderes público e civil local, através de cessão em comodato de áreas, crédito e abertura de sistemas de comercialização”.

Responsabilidade importante a ser efetivada pelo governo federal diz respeito à regulação da concorrência, uma vez que não basta a elevação da produção de alimentos, sendo indispensável

o estímulo à concorrência, associado a medidas que inibam as práticas especulativas praticadas pelas cadeias agroalimentares (grandes atacados e redes de supermercados). Se faz necessária a implementação de uma verdadeira política agrária, agrícola e de abastecimento no Brasil.

Acerca do desenho de um programa integrado para atender aos objetivos de segurança alimentar, Belik (2003, p. 18) afirma que deve atender a um plano mais amplo que apenas o combate à fome, vez que, no Brasil, ao contrário da realidade africana, não há falta de alimentos, mas sim 46 milhões de indivíduos vivendo em situação de risco, com renda insuficiente para que possam se alimentar nas quantidades recomendadas e com a qualidade e regularidade necessária.

A produção brasileira encontra-se em alto patamar, no entanto, o problema nacional encontra-se na distribuição adequada desta produção. Conforme ressalta Batista Filho (2003, p. 872), ainda que o Brasil goze de uma posição cômoda em termos de produção de alimentos, com a oferta de 3 mil calorias por habitante/dia, há sérias vulnerabilidades em relação à distribuição e consumo destes alimentos, o que tem graves reflexos no desenvolvimento dos brasileiros: 10% das crianças apresentam déficit de altura, entre 15-30% deficiência de vitamina A, a anemia afeta de 30-40% das gestante e entre 40-50% das crianças entre 6-60 meses. Enquanto isso, a obesidade triplicou nos últimos anos do século XX.

Para tanto, salienta que um programa integrado de segurança alimentar deve atentar para os três elementos mencionados anteriormente. Assim, a questão principal não é somente a elevação da renda, mas a garantia de que a mesma será utilizada para o consumo de alimentos. Destaca o autor que é possível fazer com que o consumo de alimentos seja uma alavanca para a inserção social produtiva dos setores excluídos, vez que, quando as famílias pobres consomem alimentos produzidos por agricultores e pequenas agroindústrias locais, garante-se também o aporte de renda proporcionado pelos programas sociais para gerar mais renda e emprego nas regiões deprimidas (BELIK, 2003, p. 18).

O autor traz como um exemplo de política pública de sucesso o programa “Fome Zero”, instituído em 2001, no qual afirma ter o

Brasil adotado uma lógica de política social capaz de alavancar o desenvolvimento econômico e não o inverso. Para ele, “as políticas estruturais mexem com as bases sociais e culturais das populações consideradas em situação de risco nutricional”, tornando-se possível a garantia de melhoria de renda para os excluídos em bases permanentes, “mediante o desenvolvimento de mecanismos que permitem o acesso a ativos de produção e educação” (BELIK, 2003, p. 18).

Tal programa, na visão de Hirai e Anjos (2007, p. 347) foi além das políticas anteriores. Para os autores, durante o governo anterior, existiram duas tendências nas políticas de combate à fome e insegurança alimentar: “a primeira direcionou-se ao esvaziamento das políticas universais, substituindo-as por políticas compensatórias e localizadas, com alcance limitado e baixos resultados”; já a segunda “consistiu na substituição de programas baseados na distribuição de bens por um valor mensal em dinheiro, variando de R\$ 15,00 a R\$ 20,00 por mês”. Em consequência, nenhuma dessas tendências conseguiu atingir os fatores determinantes das diretrizes para segurança alimentar, como a diminuição da concentração das riquezas, que agrava o quadro de desigualdade social no país.

No sentido proposto por Belik, de relacionar a garantia de segurança alimentar com economia, cabe destacar ainda que a política agrícola respaldou as políticas intervencionistas e protecionistas relativas a produção agrícola, pois a preocupação relativa a disponibilidade física de alimentos, a preços baixos e estáveis, estava mesclada a possibilidade de bloqueio no fornecimento de alimentos em hipóteses de conflitos (HENZ, 1996, p. 36).

Observa-se que Henz atrela a segurança alimentar à economia, determinando que deve haver uma cooperação dos diversos países, a fim de melhorar a disponibilidade de alimentos, buscando uma eficiência pautada na descentralização da produção para onde esta pudesse ser desenvolvida com maior eficiência, e fomentando o comércio, que deveria ser livre de restrições não-tarifárias, tanto na importação quanto na exportação.

Cabe mencionar ainda a criação do Grupo de Cairns, no qual o Brasil participou ativamente, formado por países com fortes interesses na área agrícola. O Grupo posicionou-se no sentido de

que uma política adequada e, portanto, apta a garantir a segurança alimentar, se pautaria em um aumento da eficiência produtiva, a nível mundial, com uma permanente ação disciplinadora das políticas agrícolas, bem como das barreiras ao comércio de outros países, visando consolidar e ampliar o mercado de produtos agropecuários, atrelando-se essas medidas à formação de estoques estratégicos (HENZ, 1996, p. 37).

Ainda considerando a opinião de Henz (1996, p. 39), para que o Brasil alcance os objetivos de segurança alimentar precisa tanto se adequar ao processo de integração com o comércio mundial de alimentos, quanto que a ênfase dada pelo governo para produção de alimentos mude alcançando maior eficiência, a partir de políticas menos intervencionistas na comercialização, seja para o mercado interno quanto externo.

Ademais, deve haver uma revisão dos custos de produção, uma vez que ainda que haja estímulo à produção, há pesada carga tributária em relação à comercialização da produção. Assim, ainda que haja oferta abundante, há empecilhos à estabilidade de preços na oferta ao consumidor, situação que está intimamente ligada à segurança alimentar.

De outro norte, conforme exposto no presente trabalho acerca das mudanças climáticas, a política agrícola do governo federal visa ainda à gestão do risco rural, realizado, basicamente, em duas frentes: antes e depois do cultivo. Antes do início do cultivo, o agricultor conta com o Zoneamento Agrícola de Risco Climático, o qual indica o melhor período para plantio em cada município do país, conforme análise histórica do comportamento do clima e, posteriormente, visando proteger os agricultores dos prejuízos causados pelos eventos climáticos adversos – em vista da imprevisibilidade e incerteza, já evidenciada pelos relatórios do IPCC –, podendo contratar o Seguro Rural. O agricultor tem, ainda, acesso a linhas de crédito para custeio, investimento e comercialização de seus produtos (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA).

Assim, se faz necessária a adoção da distribuição dos ganhos de produtividade e aumento da participação dos salários na renda nacional, adoção de medidas voltadas à recuperação do emprego ou à criação do trabalho e à recuperação do salário

mínimo (MALUF, 1995, p. 138). Percebe-se que há papel central do sistema agroalimentar na oferta de alimentos suficientes e baratos, tornando-os um dos principais alvos de iniciativas voltadas a elevar a produtividade, emprego, salários reais médios, implementação de reformas estruturais e regulação pública das atividades econômicas.

Estas reformas profundas no sistema público, visando à segurança alimentar, possuem uma dupla função e importância, conforme salientado no decorrer do trabalho. Assim, objetiva não apenas o acesso à alimentos em quantidade e qualidade necessários à sobrevivência e a uma vida digna, mas também as políticas públicas devem ter em mente a situação atual de mudanças climáticas, que modifica sobremaneira os elementos naturais necessários a agricultura, que podem trazer graves problemas e insegurança alimentar futura. Desta feita, medidas preventivas e precaucionais devem ser incorporadas às políticas públicas, com o fito de evitar uma situação futura de catástrofe e garantir o bem-estar e vida digna da população.

CONCLUSÃO

A partir das discussões apresentadas, verifica-se que a lei estabelecerá os padrões sobre os quais se desenvolverá a atividade agrícola, cabendo ao Estado a tarefa de atuar para que as atividades se desenvolvam dentro desses objetivos, por meio das políticas públicas.

Identificou-se durante o trabalho que a problemática da insegurança alimentar no Brasil não está relacionada com a falta de alimentos, visto ser vasta a produção, mas sim com a dificuldade e desigualdade no acesso a esses alimentos, em quantidade e qualidade necessárias para a sobrevivência e vida digna da população.

A este contexto, deve-se somar a preocupação com os efeitos causados pelas mudanças climáticas, realidade incontestável, que traz profundas alterações que afetam sobremaneira a agricultura e a disponibilidade da plantação. Assim, preocupa-se não somente com as questões sociais relacionadas à alimentação digna, mas também com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual não se sustentam as bases naturais da vida.

Neste caminhar, vislumbra-se que a agricultura deve ser repensada, a fim de tornar-se sustentável e produtiva, para tanto, as políticas públicas voltadas para a agricultura devem ser modificadas, a fim de se voltarem para perspectivas de segurança alimentar, atreladas a projetos sociais que melhorem a distribuição de renda e o acesso da população aos bens de consumo.

Por fim, não se deve olvidar da importância de políticas públicas eficazes na proteção do meio ambiente, para que seja possível a garantia de alimentos saudáveis e em quantidade suficiente para o sustento digno das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Lucas Abreu; MANIGLIA, Elisabete; MIRANDA, Alcir Gursen de. *A lei agrária nova*. Vol. III. Curitiba: Juruá, 2012.

_____; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O direito agrário na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BATISTA FILHO, Malaquias. *Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva*. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2003, p. 872-873.

BELIK, Walter. *Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Revista Saúde e Sociedade, v. 12, n. 01, jan-jun 2003.

BENATTI, José Helder; CHAVES, Rogério Arthur Friza Chaves; HABER, Lilian Mendes; ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

DIMITROV, Slavi. **Conceito, objetivos e evolução da política agrícola comum da União Europeia.** O Espaço Geográfico em Análise. Curitiba, n. 12, p. 111-119, 2006.

HENZ, Renato Antônio. O novo marco externo para as políticas agrícolas e o conceito de segurança alimentar. In: CAVALCANTI, José Euclides Alhadad (org.). **Política agrícola e segurança alimentar.** Viçosa, MG: DER/UFV, 1996, p. 35-40.

HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. **Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil.** *Revista Textos & Contextos Porto Alegre*, v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007.

LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina. Segurança alimentar: uma nova questão de cidadania. In: CAVALCANTI, José Euclides Alhadad (org.). **Política agrícola e segurança alimentar.** Viçosa, MG: DER/UFV, 1996, p. 67-75.

MALUF, Renato Sergio. Segurança alimentar e o desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*. Vol. 15, nº 1, 1995, p. 134 - 140.

MANIGLIA, Elisabete. A atividade agrária sustentável como instrumento de segurança alimentar. *Anais do IV Fórum Ambiental da Alta Paulista*. Volume 4, ano 2008.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea.** Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

MENEZES, Francisco. **Panorama atual da segurança alimentar no Brasil.** Disponível em: <http://amar-bresil.pagesperso-orange.fr/documents/secual/san.html>. Acesso em: 15 abr. 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Política agrícola**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola>. Acesso em: 15 abr. 2015.

SANTILI, Juliana. **Agrodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

Recebido em 22/04/2015.

Aprovado em 10/08/2015.