



AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTÁVEL: ENTRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A SEGURANÇA ALIMENTAR

Renata Guinato Benites*
Flávia Trentini**

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o modo de produção agrícola familiar de acordo com as dimensões de sustentabilidade e de segurança alimentar. O tema é desenvolvido a partir das consequências advindas da Revolução Verde, movimento responsável pela expansão da agricultura industrial. Para tanto, adota o método bibliográfico e documental. Os resultados demonstram que a agricultura familiar se revela como estratégia na promoção do desenvolvimento sustentável e une a sustentabilidade à segurança alimentar. Neste cenário, é essencial a atuação estatal na formulação e controle das políticas públicas de fomento à agricultura familiar.

Palavras-chave: segurança alimentar; sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; agricultura familiar; políticas públicas.

SUSTAINABLE FAMILY FARMING: BETWEEN THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE FOOD SECURITY

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the family farming production from the sustainability and food security dimensions. The theme is developed from the consequences of the Green Revolution, movement responsible for the expansion of industrial agriculture. To this end, it adopts the bibliographic and documentary method. The results show that family farming is a strategy for promoting sustainable development and links sustainability with food security. In this scenario, state action is essential in the formulation and control of public policies to promote family farming.

Keywords: food security; sustainability; sustainable development; family farming; public policies.

1 INTRODUÇÃO

A segurança alimentar é a estratégia que contempla a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais

* Mestranda em Direito no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Bacharela em Direito pela mesma instituição. Email: renata.benites@usp.br

** Professora Associada da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) e do Programa de Mestrado da mesma instituição. Email: trentini@usp.br





básicos necessários. É um conceito multidimensional que vai além da quantidade e qualidade nutricional dos alimentos. Suas bases evolutivas são intersetoriais e articulam questões socioeconômicas, culturais, políticas, ideológicas e históricas, subordinadas ao princípio do direito humano à alimentação adequada. Assim, o estudo da segurança alimentar deve considerá-la em sua complexidade.

De outro lado, a sustentabilidade também comporta um complexo de relações, principalmente, ao ser abordada sob a égide do desenvolvimento sustentável ou “ecodesenvolvimento” (SACHS, 1986), que busca a harmonização entre os objetivos do desenvolvimento, a preservação ambiental e a evolução dos valores socioculturais.

A sobreposição de tais dimensões estimulou a construção das reflexões presentes neste artigo. Tratadas em conjunto, é possível obter um estudo mais abrangente, porque a intersectorialidade é fator que se destaca na projeção dos objetivos de segurança alimentar e desenvolvimento econômico sustentável como política pública. Para isso, será tomado como base o conceito de segurança alimentar cunhado, no Brasil, por Renato Maluf, em 2007¹; e o conceito de desenvolvimento sustentável proposto por Ignacy Sachs, que se constrói a partir da Teoria das Dimensões da Sustentabilidade (SACHS, 2002).

Nesse contexto, o artigo irá analisar a intersecção da segurança alimentar com a sustentabilidade. Pretende-se, assim, discutir a presença das dimensões de ambos os conceitos nos modelos de produção agrícola. A abordagem realizada utiliza o método de revisão de literatura e a análise de documentos oficiais. A relação de documentos analisados compreende as conferências internacionais sobre desenvolvimento sustentável e sobre segurança alimentar e nutricional.

O artigo está organizado em três itens. O primeiro introduz as dimensões da sustentabilidade e a ideia de desenvolvimento sustentável. No segundo, são apresentadas as dimensões da segurança alimentar, e sua relação com as dimensões da sustentabilidade, na discussão sobre os modelos de produção agrícola. Por fim, o terceiro momento aborda as políticas públicas como instrumentalização dos objetivos da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável.

¹ “a 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (MALUF, 2007, p.17).



2 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na discussão do tema da sustentabilidade os pontos mais lembrados são o meio ambiente e a escassez de recursos naturais. Esses elementos de fato aparecem dentro do espectro da sustentabilidade, mas esta não se reduz a eles. Ignacy Sachs (2002) propõe oito dimensões da sustentabilidade: ecológica, econômica, social, cultural, psicológica, territorial (ou espacial), política nacional e internacional.

Atenta à premissa de que os recursos naturais são limitados, a sustentabilidade ecológica visa à utilização de recursos renováveis com mínimo impacto negativo ao meio ambiente. Propõe o uso consciente dos recursos, o que inclui também, a manutenção dos recursos abióticos e a integridade climática (SACHS, 1993). Ancorada no mesmo contexto, a dimensão territorial ou espacial caracteriza-se pela melhor distribuição da ocupação de regiões urbanas e rurais, de modo a evitar a degradação do meio ambiente, sem prejudicar o desenvolvimento tecnológico-industrial (SACHS, 1993; PORTO; MELO FILHO; NETO, 2011).

Por sua vez, a dimensão social remete à criação de um processo de desenvolvimento amparado por uma sociedade com maior equidade na distribuição de renda e de bens. O objetivo é a igualdade de condições no acesso aos serviços necessários para ter uma vida digna (SACHS, 1993). Em estudos posteriores sobre essa dimensão, Ignacy Sachs (2002) incorpora a dimensão psicológica, que transcende a social na medida em que atua no campo psíquico. Ela abrange a sensação de bem-estar e felicidade experimentada por cada indivíduo.

Já a dimensão econômica busca a alocação mais eficiente dos recursos e o gerenciamento de um fluxo constante de investimentos públicos e privados. Seu conceito é restrito ao crescimento econômico e à eficiência produtiva (FOLADORI, 2002)².

A valorização das raízes culturais relacionadas aos processos de modernização e de sistemas agrícolas marca a dimensão cultural. Ela abrange as outras dimensões, pois busca o desenvolvimento tecnológico “em harmonia às características culturais da população, bem

² Paul Shrivastava (1995) e Herman Daly (2004) entendem ser impossível a existência de um desenvolvimento sustentável na medida em que o crescimento econômico, núcleo da dimensão econômica da sustentabilidade, seria freado pelas demais dimensões.



como às características do meio ambiente ocupado pelo respectivo setor social” (PORTO; MELO FILHO; NETO, 2011).

A última dimensão construída por Ignacy Sachs (2002) foi a política. Ele a subdivide em política nacional e internacional. A primeira se refere ao exercício da cidadania por meio da participação democrática das tomadas de decisões e objetiva dar voz à sociedade no processo de crescimento em um sistema de colaboração entre o público e o privado. A segunda envolve o trabalho da ONU. O objetivo é a defesa e a prevenção de guerras, em busca da paz; a promoção da cooperação científica e tecnológica entre os países; e a manutenção do sistema internacional financeiro e de negócios.

No âmbito do Direito Internacional, a discussão sobre o desenvolvimento sustentável se iniciou a partir da relação entre a produção de bens e serviços e a preservação do meio ambiente. A primeira reunião a tratar do tema foi a Conferência de Estocolmo em 1972, evento no qual Ignacy Sachs usou pela primeira vez o termo “ecodesenvolvimento” (SACHS, 2004, p. 36).

Posteriormente, o desenvolvimento sustentável foi formalmente conceituado no documento “Our Common Future”, descrito como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (BRUNDTLAND, 1987).

Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992. Teve como tema o desenvolvimento sustentável e as hipóteses de solução para reverter a degradação ambiental.

Para Ignacy Sachs, o desenvolvimento sustentável possui dupla finalidade: “assinalar a direção geral dos processos de mudança e oferecer um conjunto de critérios para se avaliar a pertinência de ações mais específicas” (SACHS, 2000, p. 475). Para que exista a harmonização entre os objetivos do crescimento econômico e social e a preservação ambiental, é necessária a criação de novos modelos de desenvolvimento, implicando mudanças substanciais nos modos de vida, de produção e nas opções técnicas (ARAÚJO, 2011).

Nas palavras de Gilberto Montibeller Filho (2004, p. 50), o ecodesenvolvimento é “desenvolvimento” porque não se reduz ao simples crescimento quantitativo, na medida em que compreende a interação entre a qualidade das relações humanas com o ambiente natural e



a evolução dos valores socioculturais. E é “sustentável” porque deve atender à equidade intrageracional e intergeracional.

Desta forma, o desenvolvimento sustentável implica um novo conceito de crescimento econômico que “recusa o economicismo redutor que assimila o bem-estar econômico e social à simples acumulação de bens e serviços” (BORGES, 2011, p. 185). Consubstancia-se na “proposição de justiça e oportunidade para todos, em ter acesso ao conforto, lazer e conhecimento proporcionados pelas novas tecnologias, em total sintonia com a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado” (PORTO; MELO FILHO; NETO, 2011, p. 47).

Portanto, a trajetória do desenvolvimento deve estar articulada à minimização de impactos ambientais, com a prevalência do uso de recursos renováveis. Mas não basta satisfazer apenas este aspecto. É preciso atender a todas as dimensões apresentadas para que se considere desenvolvimento sustentável.

3 SUSTENTABILIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR: O MODELO DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA

O tema do desenvolvimento sustentável tem relevância no setor agrícola, por ser este um dos macro-setores econômicos (junto aos setores industrial, energético e de transporte) aos quais os problemas ambientais costumam ser associados (CRISTIANI, 2004). É neste ponto que acontece o encontro da sustentabilidade com a segurança alimentar: ao colocar em cheque o modelo de produção agroindustrial implantado, principalmente, a partir da “Revolução Verde”.

O termo “agronegócio” é definido por John Davis e Ray Goldberg (1957) como:

o conjunto de todas as operações e transações envolvidas desde a fabricação dos insumos agropecuários, das operações de produção nas unidades agropecuárias, até o processamento e distribuição e consumo dos produtos agropecuários ‘in natura’ ou industrializados (DAVIS; GOLDBERG, 1957).

Acrescenta Roberto Grassi Neto (2011, p. 56-61) que o agronegócio resultou de um sistema de “especialização” nas atividades ligadas à produção, em substituição à pluricultura pautada na generalização dos produtos agrícolas.

A Revolução Verde teve início, no Brasil, com a proposta de modernizar o campo e erradicar a fome, sob a ideia de que a causa da insegurança alimentar estaria ligada à baixa



produtividade. Porém, um dos efeitos colaterais foi o afastamento dos pequenos produtores e proprietários do campo e sua dificuldade em encontrar um lugar na dinâmica do mercado (SANTILI, 2009; SOUZA; ARNOLDI, 2011). Assim, o modelo de produção agroindustrial proposto não se mostrou suficiente para lidar com o problema da insegurança alimentar.

Amartya Sen (1986), afirma que a garantia da alimentação dos indivíduos não está na quantidade disponível de produtos alimentícios em um país, mas sim na capacidade do povo em acessá-los. Essa conclusão foi a resposta à questão de qual seria a causa da insegurança alimentar em países que, como o Brasil, têm a economia alicerçada na agricultura. O problema não é a insuficiência na produção de alimentos, mas o acesso a eles por falta de renda.

Colabora neste sentido o estudo de João Pinto (2013), que desassocia a fome da baixa produtividade:

A pobreza, por via da limitação de rendimento para acesso aos alimentos e serviços básicos, é apontada como uma das principais causas da vulnerabilidade. Também a dificuldade de acesso a recursos, designadamente terra, água, insumos agrícolas limita a capacidade das famílias para superar a situação de pobreza e insegurança alimentar. A fraca proteção social ou a inexistência de redes de segurança contribui para a situação de vulnerabilidade (PINTO, 2013, p. 8).

Esses estudos, junto aos esforços dos movimentos sociais camponeses, fomentaram a discussão sobre a existência de mais de um fator na composição do conceito de segurança alimentar, bem como a necessidade de políticas públicas que a promovessem.

A segurança alimentar incorpora um conjunto de ações que visam a assegurar o acesso a alimentos com qualidade nutricional e apropriados a uma vida saudável. Na nota n.º 1 da Declaração do World Summit on Food Security, de 2009, foi traçado o conceito de food security a partir de quatro dimensões: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade³. Trata-se de uma estratégia que contempla a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários (ONU, 2009).

As quatro dimensões apontadas nesse documento são explicadas por Mariagrazia Alabrese (2018, p.13-19):

³ Original: “The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security” (FAO, 2009).



- A “disponibilidade” está associada ao adjetivo “suficiente”, o que significa que essa dimensão se refere à quantidade de alimento disponível, independentemente de qual seja a sua origem (produção interna, importação, doação, etc.). Para verificar a suficiência, toma-se como unidade de medida o indivíduo, pois é quem dirá se a adequação em termos quantitativos é apta a garantir uma vida ativa e saudável.
- O “acesso” contempla três facetas: físico, social e econômico. O acesso físico significa que o alimento seja fisicamente alcançável, o que reporta, por exemplo, à existência de infraestrutura e de transportes suficientes que de fato aproximem o consumidor ao alimento. No aspecto social, encontra-se a necessidade de que não existam obstáculos para ter uma alimentação adequada, ou seja, que não dependa do pertencimento a algum determinado grupo social, etnia ou de questões de gênero, o que guarda relação com o princípio da não discriminação. Assim, a segurança alimentar deve ser abordada sob a ótica da exclusão social (MANIGLIA, 2010). Já o acesso “econômico” se refere à capacidade de dispor de recursos financeiros para adquiri-lo regularmente, o que importa a necessidade que os alimentos tenham um preço acessível, razoável. Implica também em dizer que os custos para manter uma dieta adequada não devem comprometer a satisfação de outras necessidades essenciais.
- A dimensão da estabilidade da segurança alimentar diz respeito à existência constante dos alimentos, mesmo em tempos de adversidades, principalmente pelo fato de que a produção agrícola está sujeita a fenômenos naturais imprevisíveis inerentes ao desenvolvimento do ciclo biológico⁴. Mas para além desses problemas de força maior, também deve se manter estável mesmo diante de instabilidade política ou de fatores econômicos, como momentos de crise.

⁴ Para aprofundar nas particularidades da atividade agrária, vale a leitura da obra: TRENTINI, Flávia. Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo. São Paulo: Editora Atlas, 2012.



- Por fim, a dimensão da “utilização” é associada à segurança sanitária. Significa que o alimento, para ser considerado adequado, além de apresentar características nutricionais, deve atender a parâmetros higiênico sanitários mínimos⁵. Na mesma esfera encontra-se também o aspecto cultural, que considera práticas culinárias, modo de conservação e a escolha dos produtos

As dimensões apresentadas voltam-se a assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA), cerne da segurança alimentar, que ganhou *status* constitucional, no Brasil, por meio da Emenda à Constituição nº 64 de 2010 (BRASIL, 2010).

Marília Leão e Elisabetta Recine (2013) apresentam oito dimensões do direito à alimentação adequada: a) qualidade sanitária; b) adequação nutricional; c) livre de contaminantes, agrotóxicos e organismos geneticamente modificados; d) acesso a recursos financeiros ou recursos naturais; e) respeito e valorização da cultura alimentar nacional e regional; f) acesso à informação; g) realização de outros direitos; h) diversidade.

Alinhado a essas dimensões do direito à alimentação, Renato Maluf definiu a segurança alimentar e nutricional como sendo:

[...] a 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis (MALUF, 2007, p.17).

O debate da segurança alimentar deve considerá-la em sua complexidade. É preciso discuti-la nas suas relações com as esferas socioeconômicas, culturais, políticas, ideológicas e históricas. Isso implica em dar enfoque à análise do modelo de produção agrícola vigente, pois o modelo hegemônico de agricultura não satisfaz a garantia do direito do DHAA a todos (SOUZA; ARNOLDI, 2011, p. 198). Por exemplo, o uso de agrotóxicos atinge as dimensões qualitativa e ambiental da segurança alimentar; e a inserção das sementes híbridas, em detrimento das “sementes crioulas”, bem como a crescente dependência tecnológica do homem do campo, impactam a dimensão cultural. Essas consequências vão de encontro ao

⁵ É o que entende Roberto Grassi Neto por *segurança* de modo geral: “qualidade ou condição de estar-se livre de perigos e de incertezas” (2011, p. 32).



conceito de ecodesenvolvimento apresentado por Ignacy Sachs (2002) e Gilberto Montibeller Filho (2004).

Se por um lado esse modelo de expansão agrícola foi negativo, de outro, serviu à emergência de movimentos sociais⁶ a ele contrapostos, que impulsionaram os modelos de produção sustentáveis. A ideia de uma agricultura sustentável emergiu da insatisfação do modelo de agricultura industrial de larga escala. Verificou-se a necessidade de um sistema produtivo menos impactante ao meio ambiente e à saúde dos seus consumidores, que, simultaneamente, conservasse os recursos naturais e fornecesse produtos mais saudáveis, sem reduzir os níveis tecnológicos já alcançados de segurança alimentar (BEVILAQUA, 2016, p. 54). Destacaram-se os modelos de agricultura orgânica, biodinâmica, natural e agroflorestal, que se enquadram no que se denomina “agroecologia” (SOUZA; ARNOLDI, 2011).

Em definição, a produção agroecológica comporta a conservação e regeneração dos recursos naturais, o manejo dos recursos produtivos e a implementação de técnicas ecológicas (EMBRAPA, 2006). Congrega em si os conceitos de sustentabilidade e segurança alimentar.

A Constituição Brasileira incorpora as premissas da agroecologia quando atribui ao exercício da função social o manejo sustentável da terra, tanto em termos sociais quanto ambientais dispondo que a propriedade rural cumpre sua função quando atende *simultaneamente* a cinco requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Segundo a EMBRAPA (2006), a “Agroecologia” demarca um “novo foco de necessidades humanas, qual seja, o de orientar a agricultura à sustentabilidade, no seu sentido *multidimensional*”, que se concretiza quando atende simultaneamente aos ditames da sustentabilidade econômica, ecológica, social, cultural, política e ética.

Nesse sentido, a visão holística da atividade produtiva é retratada por Carla Souza e Paulo Roberto Arnoldi (2011) como um novo eixo racional para orientar a relação do homem com a natureza, o que passa necessariamente pela produção de alimentos suficientes e

⁶ Destaca-se aqui a Via Campesina, uma articulação internacional de movimentos camponeses. No Brasil, liga-se a ela Movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST); o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), um movimento de caráter nacional e popular, constituído por grupos de famílias camponesas; e o Movimento de Mulheres Camponesas.



saudáveis, em um sistema que promova o equilíbrio dos ecossistemas, ao mesmo tempo em que valorize os conhecimentos populares e o intercâmbio destes com o conhecimento científico, bem como a inclusão de populações excluídas. Para os autores, a agroecologia contribui “para a garantia da segurança alimentar autêntica (por não ser determinada pelos interesses do capital) aos povos, bem como na construção de um novo paradigma societal fundado no desenvolvimento sustentável e na emancipação” (SOUZA; ARNOLDI, 2011, p. 199).

A esse entendimento, Roberto Grassi Neto acrescenta que “ a insegurança alimentar pode decorrer da produção de alimentos que se revele predatória em relação ao meio ambiente, da prática de preços abusivos, bem como da imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade (GRASSI NETO, 2011, p. 117).

Atualmente, a produção de quase todo alimento destinado ao consumo humano, no Brasil, compete à agricultura familiar (FAO, 2013), que ganha protagonismo no combate à insegurança alimentar. Porém, os sistemas de produção empenhados pelos agricultores familiares não são necessariamente agroecológicos. A agroecologia exige novos conhecimentos e capacidades de trabalhar o campo, o que implica em aprender técnicas para aplicação das práticas sustentáveis. Nesse cenário, Antônio Márcio Buainain (2006) apresenta a seguinte proposta:

[...] poderia se beneficiar parte dos agricultores familiares da adoção de princípios agroecológicos, em particular, os voltados para: recuperação de terras degradadas, preservação de recursos naturais em risco imediato de degradação irreversível, intensificação do uso dos recursos escassos por meio da introdução de sistemas mais diversificados, com potencial para elevar a renda e a produção em geral (BUAINAIN, 2006, p. 90).

Percebe-se que a agricultura familiar é um espaço propício para a difusão da agroecologia, porém, é preciso fornecer assistência técnica para capacitação dos produtores. Com o aprendizado do manejo sustentável dos recursos naturais, os agricultores familiares concretizam a intersectorialidade da sustentabilidade com a segurança alimentar. Essa questão abre o debate sobre a atuação do Estado por meio de políticas públicas de incentivo à agricultura familiar no combate à insegurança alimentar.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE INSTRUMENTALIZAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR





A positivação do direito à alimentação no texto constitucional apenas o reconhece enquanto tal. Para que esse direito, dito social, seja efetivamente criado, é preciso formular políticas públicas que “possibilitem retirar o preceito da esfera teórico-normativa para conformá-lo ao mundo da realidade” (VIEIRA, 2011, p.121).

As políticas públicas podem ser conceituadas como o conjunto de planos e ações tomados pelo Estado, que se revelam em políticas estatais, para solucionar problemas da sociedade e promover o bem-estar social (PORTO; MELO FILHO; NETO, 2011). Os direitos humanos, em especial os direitos sociais, são o próprio conteúdo das políticas públicas, que, por seu turno, são as ferramentas que lhe conferem efetividade.

Assim, o surgimento das políticas públicas é resposta à necessidade de intermediação entre os anseios populares e o Estado. Consubstancia-se nas políticas públicas a oportunidade de ampliação da cidadania por importar o aumento da participação popular no processo decisório de formulação e destinação dos recursos estatais (JUNIOR; BORGES, 2011). Atribui, desta forma, o real significado à democracia participativa na medida em que sua realização pressupõe a relação dialética entre Estado e sociedade (PORTO; MELO FILHO; NETO, 2011).

Na expressão de Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 259), “a política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa”. Por isso, o Estado enquanto interventor precisa estar presente não só no momento inicial de formulação da política pública, mas constantemente vigilante durante sua execução⁷.

Conforme exposto, o problema da insegurança alimentar está atrelado à falta de renda⁸. Por essa razão, as políticas públicas que visem ao direito à alimentação devem estar

⁷ Nesse sentido, Thiago Lemos Possas e Elisabete Maniglia (2011) apontam que a falta de atuação estatal configura uma violência, que se manifesta ora em omissão, ora em atuação: “a ação deliberada (repressão dos movimentos sociais, por exemplo) e a omissão no cumprimento de suas funções (como a persistência da miséria sem uma firme plataforma política para a sua superação)” (POSSAS; MANIGLIA, 2011, p.12).

⁸ Destaca-se aqui que a renda como marcador social trava a disputa política entre grandes proprietários e setores marginalizados. Nesse sentido, Sergio Sauer (2008) afirma que: “[...]a dinâmica sociopolítica do meio rural brasileiro – historicamente marcada por disputas entre grandes proprietários (setor patronal e suas entidades de representação) e setores marginalizados – estabeleceu uma oposição entre os conceitos de agronegócio e de agricultura familiar. Esse contexto e as estratégias de legitimação resultaram no uso corrente e dominante do termo agronegócio como um processo de modernização tecnológica excludente e de apropriação e/ou concentração da terra e da renda, associando o conceito ao modelo agropecuário dominante adotado com a implantação da



condicionadas ao acesso a meios e recursos produtivos, por exemplo, com programas de transferência de renda ou de incentivos à agricultura familiar. Para tanto, é necessária a implantação de um orçamento participativo, com espaços de comunicação da sociedade nos processos decisórios sobre a prioridade e destinação dos recursos públicos (ZIMMERMANN, 2007).

Nesse sentido é o entendimento de Fábio Konder Comparato:

A consolidação dos direitos dos povos sobre o meio ambiente, a alimentação adequada, o trabalho e a moradia, somente são plenamente possíveis a partir do acesso à terra e a possibilidade de utilizá-la para cultivo e produção de alimentos, pois esta é sinônimo de sobrevivência, não somente porque oferece subsídios para matar fome ou a água que se bebe, mas também por dar sentido ao viver humano, a partir do trabalho em conjunto com outros sujeitos em prol do bem comum. (COMPARATO, 2001. p. 1).

A partir do resgate histórico das políticas públicas brasileiras voltadas ao combate à fome, Elisabete Maniglia (2010) expõe que as iniciativas do governo para a melhora desse cenário foram tímidas. No início os projetos de políticas públicas eram voltados somente à concessão de créditos e distribuição de terras. Entre eles, o Bolsa Família foi o instrumento mais efetivo na redução da quantidade de pessoas em situação de fome e miséria. Porém, apenas este programa não bastou para colocar fim ao problema da fome, uma vez que a insegurança alimentar requer um tratamento mais complexo. Como propõe a autora:

a segurança alimentar compreende muito mais que o socorro a um determinado grupo, que carece de recursos imediatos. Assim, tem-se uma série de outros instrumentos que conjuntamente devem funcionar, de forma harmônica, numa política ambiciosa de mudança na estrutura social (MANIGLIA, 2010, p. 241).

O problema das políticas públicas de transferência de renda é que o aumento financeiro não importa a educação alimentar aos beneficiários desse tipo de programa. Eles priorizam outros setores de consumo no gasto do acréscimo recebido, em detrimento da segurança alimentar (MANIGLIA, 2010). Verifica-se que esse tipo de programa, apesar de importante para viabilizar o acesso ao alimento, não o garante, uma vez que é necessário

Revolução Verde. Esse termo expressa, conseqüentemente, um antagonismo político e simbólico à agricultura familiar ou camponesa, considerando-a uma forma arcaica e pouco eficiente de produção e cultivo da terra, especialmente pela não incorporação de certa racionalidade técnica (SAUER, 2008. p. 23).



conscientizar sobre o uso da renda obtida. Por isso é preferível a implementação de programas de longa duração que fortaleçam os pequenos proprietários e cujo funcionamento seja acompanhado por órgãos públicos (MANIGLIA, 2010).

A importância de existirem mecanismos de controle de uma política pública, pautados em critérios teóricos e legais, se dá porque “para a defesa contundente da dignidade humana deve-se permanentemente construir políticas públicas condizentes com outros paradigmas teóricos, com uma concepção de Estado social, presente e interventor” (FALEIROS; BORGES, 2011, p. 56).

O sistema estabelecido pela Lei nº 11.346, de 2006, cria as condições para a formulação da política e do plano nacional de segurança alimentar e nutricional. Também fixa diretrizes, metas, recursos e 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 (BRASIL, 2006).

Nesses moldes, surgiram programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁹, que pressupõem uma relação contínua entre produtor familiar¹⁰ e a Administração Pública. A importância desses programas reside no fato de que eles atendem as duas pontas da relação alimentar: os produtores (fornecedores) e os consumidores¹¹.

Essas iniciativas asseguram o abastecimento de produtos agrícolas estratégicos, que contemplam as necessidades alimentares da população, e alcançam um aspecto da dimensão social da segurança alimentar que por vezes é esquecido: a auto-suficiência produtiva do proprietário rural (CUNHA; COSTA, 2011).

O direito à alimentação, apesar de ser um direito social, tem uma faceta individual, a qual o Estado está obrigado a atender. Por exemplo, àqueles que, embora não necessariamente

⁹ Gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Pnae é o Programa Nacional de Alimentação Escolar, regido pela Lei nº 11.947 de 16/06/2009. Seu objetivo é o desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional nas escolas; e a participação de agricultores familiares como fornecedores de alimentos para as escolas (MDS, 2009).

¹⁰ As unidades familiares são identificadas por meio de um documento chamado Declaração de Aptidão ao Pronaf, que é exigido para a participação em muitos programas de fomento à agricultura familiar.

¹¹ No PAA, os alimentos são distribuídos para a população em situação de insegurança alimentar e nutricional ou em vulnerabilidade social atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (SEAD, 2003). No PNAE os consumidores finais são alunos de escola pública (MDS, 2009).



pobres, necessitem de alimentação especial de alto valor pode ser reconhecida a obrigatoriedade da prestação estatal. Nesse sentido, existe decisão judicial¹² que mostra a intervenção do Judiciário ao obrigar o Estado a fornecer um alimento específico à pessoa individualmente litigante por questão de saúde (TJSP, 2011). Mas fica a reflexão sobre ter ou não o Poder Judiciário a capacidade de obrigar o Estado a fornecer alimento para qualquer indivíduo que o acione pela “simples” falta de alimento (FALAVINHA; JUNIOR; MARCHETTO, 2011, p. 193-194).

Percebe-se que o Brasil tem evoluído em termos de formulação de políticas públicas de segurança alimentar nos últimos anos. De políticas de acesso à renda, passou a contar com políticas relacionadas à agricultura familiar e de forma continuada. Colabora desta forma para a efetivação das dimensões da segurança alimentar e nutricional e da sustentabilidade.

5 CONCLUSÃO

A análise de conteúdo realizada na revisão de literatura trouxe reflexões sobre a agricultura familiar. Esse modo de produção agrícola que emergiu como resposta ao aumento da produção agroindustrial, mostrou níveis satisfatórios em relação à sustentabilidade e à segurança alimentar.

Conforme apresentado, tanto a sustentabilidade quanto a segurança alimentar são conceitos multidimensionais, cujas dimensões socioeconômicas, culturais, políticas e ambientais se cruzam. A segurança alimentar, para além do acesso ao alimento, comporta a sustentabilidade compreendida em toda a sua intersectorialidade.

A combinação dos dois eixos é um caminho ao desenvolvimento sustentável, que propõe o crescimento econômico e social pautado na utilização consciente dos recursos naturais, com preferência para o uso de recursos renováveis, e na valorização da cultura.

¹² Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Taubaté. Apelação 0016525-79.2010.8.26.0625. Relator(a): Aroldo Viotti. Data do julgamento: 25/07/2011. Data de registro: 29/07/2011. Ementa: Mandado de Segurança impetrado por menor que apresenta quadro de “Bronco Espasmo”, “Diarréia” e “Dermatite Atópica” em decorrência de alergia alimentar à proteína do leite de vaca, necessitando para a sua alimentação de 8 (oito) latas de “Leite Neocate” por mês, até que complete 3 (três) anos de idade. Segurança concedida. Recurso da Fazenda Estadual buscando a inversão do julgado. Inviabilidade. Comprovação médica de que a recorrida é portadora da doença referida, bem como de que não dispõe de situação sócio-econômica que lhe permita arcar com o respectivo custo. Responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde que é compartilhada por todos os entes políticos (art. 196 da Constituição Federal de 1988). Recurso oficial, este tido por interposto, e voluntário improvidos (TJSP, 2011).



Nesse cenário, a agricultura familiar mostrou-se uma importante estratégia para alcançar o desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas de segurança alimentar foram destacadas como ferramentas aliadas à mudança no perfil do desenvolvimento sustentável, principalmente no meio rural, propiciada a partir da distribuição equânime de alimentos. Ao longo dos anos, o Brasil procura aperfeiçoar as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar. E, tão importante quanto a formulação, é o acompanhamento da execução dos programas pelos gestores públicos.

Conclui-se que é preciso que o Estado viabilize aos produtores familiares a assistência técnica para implantação de um sistema agroecológico, e incentivos para que a agricultura familiar conquiste espaço no mercado. Assim será possível vislumbrar avanços em termos de desenvolvimento sustentável e melhora no cenário da insegurança alimentar.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALABRESE, Mariagrazia. **Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale**: Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO. Torino: G. Giappichelli Editore, 2018.

ARAÚJO, Leane Benevides Ferraz. A caminho da sustentabilidade: o desenvolvimento e a sustentabilidade. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 269-278.

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

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 brasileira**: resultado da consulta nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf. Acesso em: 17 mai. 2019.

_____. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 15 jul. 2018.





_____. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010:** Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003:** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006** – Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 14 mai. 2019.

BRUNDTLAND, G. H. (Org.). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

BUAINAIN, Antônio Márcio. (Colaboração de Hildo Meirelles de Souza Filho). **Agricultura familiar, agroecológica e desenvolvimento sustentável:** questões para debate. Brasília: IICA, 2006. Disponível em: <https://forodesarrolloterritorial.org/gallery/volumen%205.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

CRISTIANI, Eloisa. **La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2004.

CUNHA, Belinda Pereira da; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. Desafios Constitucionais incidentes sobre a propriedade familiar rural e sua importância no processo de segurança alimentar. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **50 anos do Estatuto da Terra: 25 anos de Direito Agrário na Unesp**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 559-568.

DALY, Herman E. **Crescimento sustentável?** Não, obrigado. In: Ambiente & sociedade, jul-dez; ano/vol. 7, n. 002. Campinas: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ambiente e sociedade – ANPPAS, 2004. p. 197-201.





DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. **A concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University, 1957.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Marco referencial em agroecologia**. Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento. Brasília, 2006.

FALAVINHA, Diego Hermínio Stefanutto; JUNIOR, Genival Torres Dantas; MARCHETTO, Patrícia Borba. Das políticas públicas como instrumento de efetivação do direito fundamental à alimentação e a atuação do judiciário neste contexto. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 181-196.

FALEIROS, Roberto Galvão; BORGES, Paulo César Corrêa. Perspectivas críticas dos direitos humanos e políticas públicas no estado brasileiro In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 51-58.

FAO. **Perspectivas de cosechas y situación alimentaria**. Roma, n.2., jul. 2013.

FOLADORI, Guillermo. Avances y límites de la sustentabilidad social. In: **Economia, Sociedad y Territorio**. vol. III, num. 12, 2002, p. 621-637.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção ao consumidor. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

LEÃO, Marília; RECINE, Elisabetta (Coords.). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. p. 30. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374763097.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis, Vozes, 2007.

MANIGLIA, Elisabete. Segurança alimentar: fomento à cidadania. In: **Trabalho interdisciplinar** : construindo saberes/Mário José Filho e Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira (organizadores) - Franca: UNESP-FHDSS, 2010. p. 225-254.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Compras da Agricultura Familiar**: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Disponível em: <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/pnae>. Acesso em: 4 jun. 2018.

MMC. Movimento de Mulheres Camponesas. **Lutas**. Disponível em: <http://www.mmcbrazil.com.br/site/node/47>. Acesso em: 24 nov. 2018.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.





MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. **Portal do MPA Brasil**. Disponível em: <http://mpabrasil.org.br>. Acesso em: 30 out. 2018.

MST. Movimento dos trabalhadores rurais sem terra. **Programa de segurança alimentar estimula a produção agroecológica e gera renda no campo**. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2018/04/04/programa-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-em-areas-de-reforma-agraria-estimula-a-producao-agroecologica-e-geracao-de-renda-no-campo.html>. Acesso em: 30 out. 2018.

ORMELES, Vinicius Fernandes; BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. O perfil sustentável do jurista no Brasil. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 85-94.

PINTO, João. **Direito à alimentação e segurança alimentar e nutricional nos países da CPLP**: diagnóstico de base. Roma: FAO, 2013.

PORTO, Uelton Carlos; MELO FILHO, Renato Soares; NETO, José Duarte. O desenvolvimento sustentável e as políticas públicas de sustentabilidade: uma análise do documento “our common future”. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 29-50.

POSSAS, Thiago Lemos; MANIGLIA, Elisabete. Estado e violência: sobre a ausência de políticas públicas. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 11-18.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas**. Os casos da Índia e do Brasil. In: WEBER, Jacques (org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

SANTILI, Juliana. **Agrobiodiversidade e o direito dos agricultores**. São Paulo, Petrópolis, 2009.





SAUER, Sergio. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. p. 23.

SEAD. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>. Acesso em: 3 jun. 2018.

SEN, Amartya. Food, economics and entitlements. In: **Wider Working Papers (UNU)**. nº 1., 1986. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SHRIVASTAVA, Paul. The role of corporations in achieving ecological sustainability. In: **Academy of Management Review**, v. 20, n. 4, p. 936-960, 1995. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/AMR.1995.9512280026>. Acesso em: 16 mai. 2019.

SOUZA, Carla Arantes de; ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. As contribuições da agroecologia para a construção da soberania alimentar autêntica. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 197-208.

TJSP. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Taubaté. **Apelação 0016525-79.2010.8.26.0625**. Relator(a): Aroldo Viotti. Data do julgamento: 25/07/2011. Data de registro: 29/07/2011. Ementa: Mandado de Segurança impetrado por menor que apresenta quadro de “Bronco Espasmo”, “Diarréia” e “Dermatite Atópica” em decorrência de alergia alimentar à proteína do leite de vaca, necessitando para a sua alimentação de 8 (oito) latas de “Leite Neocate” por mês, até que complete 3 (três) anos de idade. Segurança concedida. Recurso da Fazenda Estadual buscando a inversão do julgado. Inviabilidade. Comprovação médica de que a recorrida é portadora da doença referida, bem como de que não dispõe de situação sócio-econômica que lhe permita arcar com o respectivo custo. Responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde que é compartilhada por todos os entes políticos (art. 196 da Constituição Federal de 1988). Recurso oficial, este tido por interposto, e voluntário improvidos. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/30811193/pg-1210-judicial-1-instancia-interior-parte-ii-diario-de-justica-do-estado-de-sao-paulo-dj-sp-de-22-09-2011?ref=serp>. Acesso em: 15 mai. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the human environment**. Stockholm: 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2019.

VIEIRA, André Luiz Valim. Políticas públicas de dignidade da pessoa humana: o combate à miséria, à pobreza e à fome como ação principal do Estado Democrático Brasileiro. In: MANIGLIA, Elisabete (org.). **Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade**: Temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Editora UNESP, 2011. p. 117-126.

ZIMMERMANN, Clóvis. As políticas públicas e a exigibilidade do direito à alimentação. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (coord.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

