

RELAÇÕES ENTRE AMPLIAÇÃO DE DIREITO À TERRA E SOBERANIA ALIMENTAR: O PAPEL DO BRASIL NA AGENDA PÚBLICA INTERNACIONAL.

Marcel Petrocino Esteves
Géografo, Doutorando em Geografia
Instituto de Geociências
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
e-mail: marcel.esteves@ige.unicamp.br

Resumo:

Este artigo visa analisar as relações entre os direitos de acesso à terra e a soberania alimentar que são evidenciadas com as ações da política externa brasileira e os esforços de reconhecimento do direito à terra como direito fundamental. A partir da emergência de temas relacionados à segurança alimentar a reforma agrária foi retomada na agenda pública internacional em diretrizes de governança assumidas no âmbito da FAO. As ações da política externa brasileira têm se baseado em duas frentes de atuação: i) defesa do direito à terra como direito humano universal e ii) a necessária reforma agrária fundamentada na corrente jurídica do *garantismo jurídico*.

Dentre as características atuais que reforçam as relações entre acesso à terra e soberania alimentar, podem ser apontadas aquelas que se destacam a partir da crise de segurança alimentar de 2008: oscilações nos preços de *commodities* agrícolas no mercado internacional; restrições de exportações por grandes países produtores; formação de fundos especulativos de mercados agroalimentares; arrecadação de terras estrangeiras (*estrangerização*, *land grabbing* ou *acaparamiento*); demanda por produção de biocombustíveis e o acirramento de disputas territoriais por novos espaços produtivos. Assim, é ressaltada a necessidade de um campo de investigação sobre as estratégias de atuação corporativa de *tradings* agrícolas no uso do território com implicações diretas para a soberania alimentar e a reforma agrária.

Palavras-chave: *soberania alimentar; estrangeirização de terras; uso agrícola do território; política externa brasileira.*

Introdução:

Nas últimas décadas se evidencia a necessidade de encaminhamento de demandas sociais sobre o direito de acesso à terra concomitante a processos de especulação financeira de mercados agroalimentares, pressão por arrecadação de terras para ampliação de áreas produtivas e a inoperância do Estado na criação de mecanismos satisfatórios para assegurar acesso à terra aos grupos sociais mais vulneráveis (agricultores sem terras, minifundistas, povos tradicionais) acirrando desigualdades e conflitos fundiários.

Este estudo é um desdobramento de uma pesquisa de doutoramento sobre as políticas agrárias orientadas pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado promovido pelo Banco Mundial e suas implicações em países da América Latina (ESTEVES, 2012). O modelo é caracterizado pelo financiamento voluntário entre agentes privados sem que ocorra a desapropriação de terras pelo Estado. São necessárias modificações nas legislações agrárias permitindo as condições para fomentar o mercado de terras e a atração de capital para o campo. De caráter neoliberal, o modelo ignora as particularidades das *formações sócioespaciais*, como as diferentes formas existentes de acesso à terra.

As relações entre os direitos de acesso à terra e a soberania alimentar são evidenciadas com as ações da política externa brasileira e os esforços de reconhecimento do direito à terra como direito fundamental. A partir da emergência de temas relacionados à segurança alimentar a reforma agrária foi retomada na agenda pública internacional em diretrizes de governança assumidas no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). As ações da política externa brasileira têm se baseado em duas frentes de atuação: i) defesa do direito à terra como direito humano universal e ii) a necessária reforma agrária fundamentada na corrente jurídica do *garantismo jurídico*. Assim, o presente artigo visa evidenciar as relações existentes entre as iniciativas de ampliação do direito de acesso à terra e a soberania alimentar e, particularmente, o papel desempenhado pelo Brasil na agenda pública internacional destes dois temas.

O tema da reforma agrária no Brasil apresenta uma relação próxima da agenda da política externa brasileira a partir de 2003, tendo como eixo integrador os compromissos assumidos de ações no âmbito da segurança alimentar e nutricional. A emergência dos temas relacionados à soberania alimentar na política externa e a retomada do tema da reforma agrária na pauta internacional de discussão podem ser entendidos enquanto um elemento central para a promoção de políticas públicas de garantia de acesso à terra, apesar das ações diretamente relacionadas à redistribuição de terras não se evidenciar como prioridade na agenda pública em diferentes estados nacionais, inclusive no Brasil. Com a realização da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural em 2006 na cidade brasileira de Porto de Alegre

Dentre as características atuais que reforçam as relações entre acesso à terra e soberania alimentar, podem ser apontadas aquelas que se destacam a partir da crise de segurança alimentar de 2008: oscilações nos preços de *commodities* agrícolas no mercado internacional; restrições de exportações por grandes países produtores; formação de fundos especulativos de mercados agroalimentares; arrecadação de terras estrangeiras (estrangeirização ou *acaparamiento*); demanda por produção de biocombustíveis e o acirramento de disputas territoriais por novos espaços produtivos.

1. Agenda pública internacional da reforma agrária e sua relação com a segurança alimentar: a dimensão internacional do direito à terra como direito fundamental.

No âmbito internacional, a partir da década de 1970 em diferentes iniciativas por parte de países da América Latina e organismos internacionais, a reforma agrária foi interpretada por diferentes correntes teóricas ou ideológicas como política compensatória de alívio à pobreza rural ou ao modelo econômico vigente – interpretações que viriam a fundamentar em grande parte os questionamentos sobre a eficácia das políticas de redistribuição de terras¹, mesmo nos países com históricos índices de concentração fundiária. A partir da década de 1990, foi enfatizada a necessidade de propostas de políticas integradas de desenvolvimento rural, tais como: concessões de crédito, seguro agrícola, controle sobre a infraestrutura de armazenamento, regulação de preços mínimos pagos aos produtores e a negociação de acordos de comércio internacional de *commodities* agrícolas.

De acordo com Rondó (2012: 22),

...a política externa pode contribuir para forjar o direito de acesso à terra, tornando-o direito fundamental, universal, nos âmbitos nacionais, democratizando o acesso a esse insumo primordial para o aumento da produção de alimentos e permitindo a inclusão de camadas mais pobres urbanas, pelo consumo, e rurais, pela renda.

A política externa e a reforma agrária estão relacionadas a uma série de temas relacionados de forma mais ampla ao desenvolvimento humano. No que se refere aos direitos humanos, o acesso à terra como direito humano ainda é insuficiente, embora as formas jurídicas da função social da propriedade, usucapião, ocupação de boa fé e reconhecimento da existência de direitos territoriais estejam presentes em diferentes constituições nacionais, códigos civis e convenções internacionais.

No entanto, sob a égide do pensamento hegemônico liberal a partir da década de 1950, poucos foram os instrumentos capazes de operacionalizar políticas ou assegurar a efetivação do sistema normativo de acesso das parcelas mais socialmente vulneráveis (como povos tradicionais, sem terras, pequenos agricultores sem titulação de terras, extrativistas, sertanejos, populações removidas forçosamente por ações ilícitas ou atingidos por barragens, dentre outros) aos meios de produção, dentre os quais, principalmente o acesso à terra assim como mecanismos de segurança jurídica para a sua manutenção em assentamentos e terras de usos tradicionais.

¹ Dentre os possíveis exemplos de políticas de redistribuição de terras malsucedidas, podem ser apontados os projetos de colonização e assentamentos rurais na Amazônia, durante o período ditadura militar (IANNI, 1979).

No âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), está sendo discutida atualmente as “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Florestas e Recursos Pesqueiros”. Dentre as diretrizes, discute-se a necessidade da regulação de aluguéis, concessões e compras de terras por empresas estrangeiras, especialmente na África e América do Sul, processo acentuado após a crise financeira internacional deflagrada a partir de 2008 e a volatilidade de preços de alimentos, com tendência de manutenção da elevação dos preços, com implicações para a soberania alimentar. Segundo Rondó (2012), a posição da representação brasileira nas negociações das Diretrizes tem sido da defesa do princípio do *uti possidetis*², aceito em escala internacional e do direito fundamental de acesso à terra em consonância com as “Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação”, aprovadas na FAO, em 2004.

Assim, busca-se abordar a função social da terra com base no *uti possidetis* como direito de acesso à terra, nacionalmente e também aumento a pressão por sua aceitação em esfera internacional. Trata-se da tentativa de transposição do princípio *uti possidetis* para os âmbitos nacionais, na forma de direito à terra e da função social da terra, com respaldo na atuação das relações internacionais regida pela “prevalência dos direitos humanos” prevista na Constituição de 1988 (cf. Art. 4º, II da Constituição Federal) e na Carta das Nações Unidas, ao tratar da formulação de direitos em constante atualização.

A pertinência da busca da ampliação do direito de acesso à terra converge para os objetivos internacionais de ampliação de acesso aos meios de produção para cerca de 850 milhões de pessoas no mundo que não se alimentam adequadamente e de mecanismos que visam assegurar a *segurança alimentar*³ e a *soberania alimentar*⁴. Assim, o tema da reforma agrária no Brasil está relacionado aos parâmetros debatidos por instâncias multilaterais nas últimas quatro décadas⁵, especialmente as

² O princípio *uti possidetis* refere-se ao recurso diplomático que estabelece o direito de país a um território, fundado na ocupação efetiva e prolongada, e independe de outro título.

³ Entende-se aqui o termo *segurança alimentar e nutricional* a partir das dimensões incorporadas no suplemento de Segurança Alimentar da PNAD/IBGE (IBGE, 2011) apresentadas por Kepple (2010): “a disponibilidade do alimento significa a oferta de alimentos para toda a população e depende da produção, importação (quando necessária), sistemas de armazenamento e distribuição; o acesso físico e econômico aos alimentos significa a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e com qualidade nutricional, a partir de estratégias cultural e socialmente aceitáveis, além de depender da política de preços e da renda familiar”; a definição de segurança alimentar e nutricional conforme a Lei 11.346 de 15 de setembro de 2010; e o Relatório intitulado “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada” (CONSEA, 2010). Assumindo a definição de segurança alimentar e nutricional em sentido mais abrangente, como resultado do direito humano à alimentação adequada com as condições em que se produz e se comercializa os alimentos, esta se conforma em objetivo estratégico e permanente de políticas públicas que evidenciam as dimensões de análise consideradas no Decreto 7.272/2010 para a contextualização e proposição do *Plano Nacional de Segurança Alimentar - PLANASAN*: 1) produção de alimentos, 2) disponibilidade de alimentos, 3) renda e condições de vida, 4) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água, 5) saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados, 6) educação e 7) programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional. Assim, o entendimento da expressão “nutricional” adicionada ao campo da agenda pública abordada usualmente como “segurança alimentar” expressa a necessidade de tratar de forma indissociável uma única expressão para duas dimensões: *disponibilidade* e *qualidade de alimentos*, sem distinção da disponibilidade física desses alimentos (*food security* ou segurança alimentar) e da qualidade de alimentos cujo consumo não seja prejudicial à saúde (*food safety* ou segurança dos alimentos), considerando, assim, os modelos predominantes de produção de alimentos e as referências de alimentação denominada adequada.

⁴ Os objetivos da segurança alimentar e nutricional se equiparam às questões da soberania, na medida em que a conformação de um sistema alimentar mundial em grande medida controlado por grandes corporações implica diretamente na autonomia dos Estados nacionais formularem suas políticas agroalimentares. Assim, a soberania alimentar está relacionada à capacidade de decisão e autonomia sobre as formas de produção e consumo de alimentos, bem como às práticas alimentares da sociedade, com políticas relacionadas aos alimentos que não se submetam à lógica mercantilista e considerem o direito humano à alimentação. Na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a soberania alimentar é definida no Art. 5º como “a construção do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e consumo de alimentos”.

⁵ Dentre as recomendações, não implementadas pelo Brasil, constam a regulação da limitação do tamanho da propriedade. Nas duas conferências, deram-se o consenso sobre parâmetros e conceitos para políticas de reforma agrária, como tamanho limite da propriedade privada, segurança alimentar, em 1979; e direitos de acessos à terra, soberania alimentar e comércio justo, em 2006.

conferências internacionais da FAO sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, realizadas em Roma, em 1979, e em Porto Alegre, em 2006.

Na formulação das políticas internas e externas, o governo brasileiro tem reconhecido o acesso à terra como fator relevante da segurança alimentar e nutricional e garantia da soberania alimentar. A partir de 2004, com a criação no Ministério das Relações Exteriores da Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, iniciou-se a formulação da política externa agrícola brasileira buscando se fundamentar em princípios da soberania alimentar, representando uma mudança nas diretrizes da política externa⁶ nesse campo, marcada pelos antecessores na defesa de interesses dos monocultivos agrícolas. Com a institucionalização do tema da reforma agrária na estrutura administrativa⁷ do Ministério das Relações Exteriores, o tema esteve previsto em suas ações (como na defesa de interesses da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional em negociações internacionais).

O Estado brasileiro, ao reconhecer a questão agrária em âmbito internacional, apesar da existência do contingente de agricultores sem-terra e da reconhecida concentração fundiária e vastas extensões de terras sob domínios público e privado, evidencia a sua limitação política ao demonstrar a não realização de um direito humano fundamental, ou seja, as formas necessárias para assegurar o direito de acesso à terra. A invocação do princípio *uti possidetis*, ora pela reforma agrária, remonta na política externa brasileira ao período colonial. Com base no Tratado de Madrid, em 1750, a Coroa portuguesa consolidou os limites territoriais da colônia do Brasil.

O recurso diplomático foi utilizado posteriormente por Visconde do Rio Branco para defender a demarcação dos limites territoriais brasileiros sobre o Acre. Já a referência atual para provisão e promoção da reforma agrária pela política externa brasileira se fundamentaria na coerência à posterior inclusão do direito de acesso à terra reconhecida nos direitos nacionais, inclusive no brasileiro, e na defesa do acesso à terra nos contextos nacionais como direito humano universal. O direito à terra nos contextos nacionais está definido pelas “Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional”, aprovadas pelos países membros da FAO, inclusive o Brasil, em 23 de setembro de 2004.

O direito à terra e as medidas necessárias pelos Estados segundo suas legislações nacionais e o direito internacional, para empreender a reforma agrária, estão presentes nas diretrizes que tratam da Política de Desenvolvimento Econômico e do Acesso a Recursos e Bens⁸. Da mesma, essas diretrizes abordam a promoção da segurança da posse da terra, igualdade de direitos de forma não discriminatória, inclusive em relação às mulheres e grupos sociais mais vulneráveis na proteção de direitos individuais relativos ao acesso a recursos (terra, água, bosques, pesca e pecuária) e promoção de instrumentos de instrumentos, tecnologias, insumos, assistência técnica, crédito e comercialização em especial aos agricultores pobres sujeitos à escassez de terra, água e energia agrícola.

⁶ Dentre as competências estabelecidas, estão previstas: segurança alimentar e nutricional (e direito à alimentação), desenvolvimento agrário (agricultura familiar e reforma agrária), interlocução com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Fórum Social Mundial.

⁷ Conforme estrutura administrativa do quadro de cargos em comissão das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, definida no Decreto 5.032, de abril de 2004, com redação alterada pelo Decreto 5.979, de 6 de dezembro de 2006 e Decreto 7.304, de 22 de setembro de 2010.

⁸ Itens 2.5, 2.6, 8.1, 8.7, 8.10 e 8.14 das “Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional”.

2. A atuação da política externa de defesa dos direitos de acesso à terra e a necessidade de políticas de Estado no campo da soberania alimentar.

Ainda no âmbito da política externa brasileira em relação à defesa do direito à terra como direito humano universal, essa postura foi reafirmada durante Assembleia Geral da ONU, em 2008, como consta em um dos itens do relatório demonstrando o reconhecimento pelo Brasil, pelo sistema das Nações Unidas e a aceitação por parte dos países. No caso brasileiro, a afirmação está baseada na Constituição de 1988, Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), Artigos 184 e 186, que versam sobre as condições para cumprimento da função social da propriedade e no Artigo 5, sobre a igualdade de direitos e a propriedade.

As ações da política externa brasileira sobre o direito à terra tem ocorrido a partir de duas frentes de atuação: a) a defesa do direito à terra como direito humano universal e da necessária reforma agrária fundamentada na corrente do direito garantista, a partir do reconhecimento nos Estados nacionais; e b) na priorização de temas relacionados à soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional na agenda pública internacional, que reconhecidamente dependem inclusive da democratização do acesso à terra, sobretudo após a crise de insegurança alimentar deflagrada em 2008 e a vulnerabilidade de mercados agroalimentares.

Em relação à defesa do direito à terra se fundamenta na corrente denominada como *garantismo jurídico* e seu conteúdo constitucional, conformando-se em um importante estatuto teórico no direito para tratar da questão agrária contemporânea. Rosa (2005) defende a necessidade de convergência pelos atores jurídicos às regras constitucionais referentes aos direitos fundamentais, definindo um sistema que garanta preservação e realização. Os atores jurídicos, em face às violações de direitos fundamentais constitucionalmente definidos não poderiam ser indiferentes ou ainda admitir que legislações infraconstitucionais os contrariem.

A noção do Estado garantista como mecanismo é fundamental para a defesa dos indivíduos em relação ao domínio ilimitado de poder. Assim como ocorre com os direitos fundamentais, objetiva ofertar instrumentos capazes de consolidar a paz social, a partir de um consenso universal. O Estado seria o instrumento necessário para a materialização de finalidades individuais comuns e dos interesses sociais e difusos.

O garantismo jurídico, como sistema de garantias, está baseado na dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais aceitos universalmente, propondo “a (re)leitura sobre os critérios de validade, vigência e eficácias das normas jurídicas” (ROSA, 2005: 35), tendo como um dos principais difusores o jurista Luigi Ferrajoli⁹, inicialmente no campo do direito penal antes de ser assumida como teoria geral do direito. Designa um modelo normativo de direito por meio da legalidade e da imposição de limites ao poder do Estado, permitindo a tutela de liberdades individuais e garantia de direitos sociais.

A abordagem garantista possibilita a readequação do Estado patrimonial e seu modelo de poder caracterizado pela centralização e organização de normas hierarquizadas estabelecendo limites para o exercício político para um modelo de atuação legítima do Estado, enquanto instrumento para assegurar os direitos fundamentais e no cumprimento de determinados valores universais.

A segunda vertente, relacionada à segurança alimentar e nutricional e soberania alimentar ganha destaque a partir de 2003 no Brasil com a promoção internacional das estratégias de combate à fome adotada no Brasil enquanto política de Estado no campo da segurança alimentar. A crise de insegurança alimentar de 2008, com o aumento de custos de fretes inviabilizando a importação de arroz de países asiáticos para países africanos, seguido de restrições de exportações por parte de países produtores em decorrência de diminuição de produção e oscilações nos preços de *commodities* no mercado internacional, evidenciou a necessidade de políticas dos estados nacionais no campo da soberania alimentar. Segundo Sauer (2011) a crescente arrecadação de terras estrangeiras e investimentos no setor agropecuário estão associados ao aumento da demanda por

⁹ FERRAJOLI, L. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Editora e Revista dos Tribunais, 2002.

commodities agrícolas (grãos, carne e matéria-prima para biocombustíveis) e não agrícolas (madeira, celulose), que tem apresentando alta volatilidade de preços no mercado internacional e implica diretamente sobre as questões associadas à soberania alimentar.

O aumento da demanda mundial por terras ocorreu a partir de 2008. Segundo Deininger e Byerlee (2010), apenas entre outubro de 2008 e agosto de 2009 foram realizadas transações de transferência de terras por pessoas ou empresas estrangeiras correspondentes a mais de 45 milhões de hectares, sendo que 75% destas terras arrecadas no continente africano, mas atingindo também países da América Latina, incluindo o Brasil. O estudo do Banco Mundial aponta a maior demanda por essas transações se dá em áreas onde se concentram a expansão de oito *commodities* agrícolas: arroz, cana de açúcar, canola, dendê, girassol, milho, soja além de floresta plantada. Três desses cultivos agrícolas milho, soja e cana de açúcar são os principais responsáveis pelo avanço das fronteiras agrícolas no Brasil (SAUER, 2011) como podem ser observados nos dados da Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE entre 1990 e 2012. As implicações deste quadro estão associadas à manutenção dos preços de alimentos, subsídios governamentais para os biocombustíveis e acirramento da disputa territorial por novos espaços produtivos, corroborando a lógica de apropriação de grandes propriedades e acumulação de capital baseado na expropriação.

De acordo com Souza (2013), a estratégia de agentes que adquirem terras e águas e também atuam na produção agroenergética e alimentar é apontada como de segurança de investimentos, frente às oscilações do mercado internacional. A aquisição de terras tem suscitado um debate sobre os processos conhecidos como estrangeirização, *acaparamiento* ou *land grabbing*, caracterizados pela acumulação fundamentada na espoliação.

3. Crise de segurança alimentar de 2008: implicações para a soberania alimentar e os processos de estrangeirização de terras.

Dentre as principais implicações da chamada crise de segurança alimentar de 2008, podem ser assinaladas o contínuo aumento da demanda mundial de alimentos (MALUF & SPERANZA, 2013), aumento da destinação da produção agrícola para atender à demanda mundial por biocombustíveis e a crescente demanda por aquisição de terras.

A FAO (2009) assinala que as crises de alimentos que resultaram em alta dos preços estão associadas a uma combinação de fatores relacionada à *falta de disponibilidade de alimentos* (produção e oferta insuficientes) e ao *acesso limitado de alimentos*. A maior alta dos preços dos alimentos tem ocorrido nos cereais e óleos vegetais, sendo que estes produtos são componentes essenciais nas dietas das populações dos países em desenvolvimento (com alta de preços registrada em menor grau nos alimentos lácteos e açúcar).

Às variáveis da crise de alimentos dissertadas pela FAO, acrescentam-se outras variáveis do atual período, dentre as quais podem ser mencionadas a modernização agrícola, o imperativo pelo aumento da produtividade agrícola, subsídios aos produtos voltados à exportação, os fundos especulativos dos mercados de alimentos e a concentração de contratos de compra por *tradings* agrícolas, oscilações da produção e destinação da produção (alimentação humana, alimentação animal e biocombustíveis), restrição de exportações, a infraestrutura logística e as políticas de abastecimento.

No Brasil, foi assumida a forma da modernização conservadora e foi aplicado de forma seletiva *social* (produtores mais capitalizados) e *espacial* (região Centro-Sul). De acordo com Graziano da Silva (1994), ao se adotar esse paradigma, ocorreu uma modernização da agricultura na qual os pequenos agricultores ficaram excluídos. Na busca pelo aumento da produtividade, os pacotes tecnológicos adotados culminaram em maior demanda por insumos químicos, equipamentos e sementes. A solução para a crise agrícola se deu sob a forma de modernização conservadora, não acompanhado de mudanças significativas na estrutura fundiária, acirrando ainda mais as disparidades socioespaciais (ESTEVES, 2010). Segundo Santos (1993), um elemento fundamental para a difusão das modernizações no campo foi a institucionalização do crédito rural.

Foi inclusive com o crédito rural oferecido aos produtores que se aumentou a demanda e o consumo de equipamentos e insumos agrícolas, culminando na transição para o padrão agrícola voltado aos imperativos da modernização do campo e no aumento da produtividade direcionado à expansão das culturas de exportação em substituição parcial da produção de gêneros alimentícios básicos da cultura alimentar brasileira. Tal alteração da base técnica que alterou a produtividade agrícola no país levou também a uma maior dependência de empresas multinacionais¹⁰ produtoras de insumos, sementes de cultivares melhorado geneticamente e máquinas.

A modernização seletiva do campo constituiu em diferentes densidades técnicas na atual produção de alimentos, sendo beneficiadas as culturas voltadas à exportação, situando a agricultura familiar em posição marginal em relação aos investimentos de infraestrutura e subsídios e condições de competitividade. A sua distribuição desigual acarreta, simultaneamente, riqueza-abundância e pobreza-escassez no território brasileiro (SANTOS, 1994).

De acordo com os dados divulgados pela FAO, têm sido observados consecutivos aumentos do índice de preços dos alimentos. O índice é calculado a partir de um conjunto de *commodities* (cereais, óleos vegetais, produtos lácteos, açúcar e carne). O aumento da demanda e do consumo desses alimentos, sobretudo pelos países emergentes não acompanhou o mesmo aumento na produção, sendo um dos fatores que podem ser apontados para elevação dos preços de *commodities*, constituindo-se em um elemento a ser observado em relação às produções agrícolas incapazes de garantir o abastecimento interno e podendo comprometer a segurança alimentar. Dessa forma, as medidas protecionistas ou que visem assegurar o abastecimento interno dos países interferem diretamente nos preços dos alimentos. As tarifas de importação e sobretaxas de exportação praticadas por diferentes países visando à retenção de alimentos e os subsídios à produção interna (como a Política Agrícola Comum da União Europeia) operam como um mecanismo de controle de preços dos alimentos.

A *substituição de culturas tradicionais*¹¹ por aquelas voltadas à produção de biodiesel e etanol deve também ser considerada, podendo ocasionar uma elevação dos preços dos alimentos. A questão do aumento por demanda de biocombustível, especialmente o etanol brasileiro, tem sido apontada pela ONU como um dos fatores de aumento dos preços dos alimentos, considerando que o aumento das áreas destinadas à produção de cana-de-açúcar voltada à produção de etanol afetaria a segurança alimentar.

Essa relação entre produção destinada aos biocombustíveis e aumento do preço dos alimentos em função da substituição de culturas tradicionais não é direta, devendo ser ressaltado ao

¹⁰ Segundo o CONSEA (2010), “O pacote tecnológico aplicado nas monoculturas em franca expansão levou o Brasil a ser o maior mercado de agrotóxicos do mundo. Entre as culturas que mais os utilizam estão a soja, o milho, a cana, o algodão e os citros. Entre 2000 e 2007, a importação de agrotóxicos aumentou 207%. O Brasil concentra 84% das vendas de agrotóxicos da América Latina e existem 107 empresas com permissão para utilizar insumos banidos em diversos países. Os registros das intoxicações aumentaram na mesma proporção em que cresceram a venda de pesticidas no período 1992-2000. Mais de 50% dos produtores rurais que manuseiam estes produtos apresentam algum sinal de intoxicação” (CONSEA, 2010: 09).

¹¹ A produção de cereais, leguminosas e oleaginosas (estão incluídos nesse grupo arroz, milho, soja e trigo) no Brasil, segundo o IBGE, tem apresentado aumento anual de produção (162 milhões de toneladas em 2012 e estimativa de 183 milhões de toneladas em 2013). Para a safra de arroz de 2012, houve redução da área plantada em 13,6% em relação à safra de 2011, e o milho e a soja acréscimo de área de 7,9% e 3,6%, respectivamente.

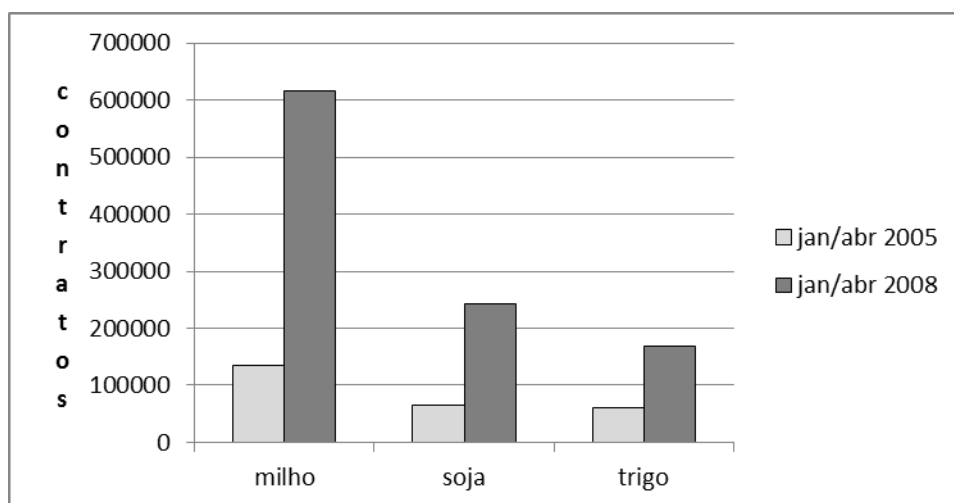
menos dois elementos: as condições da *tecnificação da agricultura*¹² e a diminuição da parcela da população brasileira em situação de insegurança alimentar¹³.

O índice de preços de alimentos da FAO apresentou em 2008 alta de 24% em relação ao ano de 2007 e alta de 57% em relação ao índice de 2006. Dentre os elementos evidenciados que explicam a alta dos preços de alimentos nos últimos anos, acentuado a partir de 2007, têm sido apontado o papel exercido pelo aumento da demanda por biocombustíveis e o respectivo aumento de sua produção.

Dois questões consequentes são colocadas: 1) a pressão por arrecadação de novas áreas para expansão de culturas utilizadas para a produção de biocombustíveis em escala mundial, como cana-de-açúcar no Brasil ou milho nos Estados Unidos¹⁴, incluindo a expansão de novos *fronts* agrícolas ou substituição de culturas já existentes; e 2) o aumento pela demanda tanto por alimentos quanto por biocombustíveis combinada com o aumento das compras antecipadas - contratos futuros de grãos por *tradings* exercem pressão sobre os preços, tem mostrado a tendência de manutenção dos preços elevados no mercado de *commodities* agrícolas.

Em trabalho realizado pela OCDE (2008), já havia sido assinalada a condição de que os preços à vista das *commodities* agrícolas poderiam ser uma consequência de preços inflacionados em decorrência do aumento da *posição comprada* (denominada *long position*) de investidores. Para o período de 2006-2008, é observado o número de contratos comercializados na Bolsa de Chicago em *posição comprada* pelos *non-commercial*¹⁵ *traders* (especuladores) e o aumento relativo dessa participação no total de contratos de posição comprada, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Contratos futuros de milho, soja e trigo negociados na Bolsa de Chicago – 2005 a 2008



Fonte: FGV (2008). Dados organizados pelo autor.

¹² A *tecnificação da agricultura brasileira* se acentua com a difusão de modernizações no campo, como já mencionada, e a creditização rural, dispondo hoje de instrumentos sofisticados como os zoneamentos agrícolas de riscos climáticos para 40 culturas em 24 estados. Os maiores aumentos na produtividade e rendimentos correspondem, em alguns casos, à *diminuição da arena de produção e ampliação da área de produção* (SANTOS & SILVEIRA, 2001), constituindo um sistema agrícola que envolve, além da produção, as etapas de distribuição, circulação e consumo, que resultam em regiões agrícolas particulares. A área total cultivada de cana-de-açúcar cresce gradualmente a cada ano, passando de 4.879.841 ha (quantidade produzida em 2000) para 9.616.615 ha (quantidade produzida em 2011), com concentração nos estados de SP, MG, MT, MS, GO e PR. Para as safras seguintes espera-se a tendência de aumento, considerando que em 15/12/2010 foram publicados os zoneamentos de riscos climáticos da cana-de-açúcar para os estados da PB e RN (Portarias MAPA nº 438 e 439) e para o estado do AC em 24/03/2011 (Portaria nº 92 de 24 de março de 2011).

¹³ Conforme “Levantamento Suplementar da PNAD 2009 – Segurança Alimentar” (IBGE, 2010), com redução dos graus de *insegurança alimentar grave e moderada* (aplicação da Escala EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar) para todas as regiões brasileiras, para o período comparado entre os anos de 2004 e 2009.

¹⁴ Outras culturas são empregadas na produção de biodiesel, como soja, palma, colza, canola, girassol, algodão.

¹⁵ *Non-commercial* diz respeito às atividades nos mercados futuros que não possui o objetivo de conformar fundos, mas lucrar com a previsão antecipada da movimentação de preços de ativos, também denominado nos Estados Unidos como *speculators* (especuladores).

Segundo Ziegler (2011), a produção de etanol nos Estados Unidos, contemplada com cerca de US\$6 bilhões anuais em subvenções destinadas aos produtores de milho reduziu consideravelmente a oferta do produto no mercado mundial de alimentos, sendo também um produto amplamente utilizado para a alimentação animal. Para Pastré (2011), um pequeno deslocamento da produção mundial pode influenciar o mercado em função da demanda crescente por alimentos observada nos últimos anos, sendo que a oferta se fragmenta e fica sensível a pequenas oscilações da produção (por diversas razões, como eventos meteorológicos adversos ou mesmo a opção por produtos com câmbio e mercados mais rentáveis).

O acompanhamento da concentração da produção agrícola em culturas voltadas a atender as demandas por bioenergia se faz necessário pelas implicações nas condições sociais no meio rural e sobre a parcela da população brasileira mais vulnerável socialmente, pois está diretamente relacionada ao agravamento da produção de alimentos, reduzindo a sua disponibilidade e implicando diretamente na segurança alimentar, sobretudo com a intensificação da produção de produtos relacionados ao Programa de Biocombustíveis.

Após a crise financeira deflagrada em 2008, aumentou-se a especulação sobre as matérias-primas alimentares. Ocorreu o deslocamento dos fundos especulativos para os mercados agroalimentares. De acordo com Ziegler (2011), a partir de dados da FAO, afirma que apenas 2% dos contratos envolvendo matérias-primas foram de fatos entregues as mercadorias; os 98% dos contratos restantes são comercializados novamente por especuladores antes da data de expiração.

Considerações Finais:

A análise de ações da política externa brasileira no campo da soberania alimentar revelou que está fundamentada em duas frentes de atuação com relação direta com a agenda da reforma agrária, ou seja: a defesa do direito à terra como um direito humano universal; e o possível encaminhamento da reforma agrária fundamentado na corrente jurídica do *garantismo jurídico*.

Se historicamente a renda e o tamanho da população puderam ser apontados como elementos que historicamente estiveram relacionados à expansão do consumo de alimentos, no atual período técnico, ainda persiste um campo de investigação sobre a atuação corporativa de *tradings* agrícolas no uso agrícola do território.

Em um sistema de produção e consumo de alimentos baseado na escassez produtiva, a eliminação da escassez encontra sua limitação nas condições que definem a reprodução material da sociedade. Dois elementos, sempre indispensáveis à condição de existência humana: o *alimento* e a *terra* (CASTILLO, 1995) estão submetidos aos imperativos do mercado. Assim, a demanda e a necessidade não podem ser dissociadas destes dois elementos indispensáveis de reprodução material da vida e que qualifica a escassez, inclusive a de alimentos, como *escassez produzida*. Segundo Habermas (1993) as condições democráticas, a modernidade e o bem-estar social nem sempre caminham juntos, e muitas vezes se opõem nos países subdesenvolvidos (como no exemplo do autor sobre a Índia, onde a democracia não acompanhou a extinção da fome e a pobreza generalizada). Conforme Giddens (1991), a escassez e a abundância são reguladas pelos mercados, constituindo “sistemas complexos de troca, mas eles também mantêm ou causam ativamente formas importantes de privação” (GIDDENS, 1991: 164).

De tal forma, é premente a formulação de uma agenda pública no campo da soberania alimentar e reforma agrária visando evidenciar como o aumento da demanda (nacional e internacional¹⁶) por alimentos e biocombustíveis e as estratégias comerciais e especulativas de *tradings* agrícolas que atuam na arrecadação de terras (processos de estrangeirização, *land grabbing*

¹⁶ Em 2009 é aprovada a Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu estabelecendo as metas de utilização de cota de 20% de energia proveniente de fontes renováveis até 2020; para os biocombustíveis, em 2010 foi incorporada a utilização de biodiesel e etanol, visando diminuir a dependência de importações de combustíveis fósseis e fomentar novas tecnologias energéticas.

ou *acaparamiento*) atuarão como variáveis determinantes nas políticas públicas de soberania alimentar (inclusive a produção agrícola), com possível agravamento do encaminhamento da reforma agrária e dos preços de alimentos.

Ademais, no caso brasileiro, é evidenciada a concentração produtiva, identificada pelos grupos empresariais e as estratégias de incorporação de unidades de processamento, compra ou arrendamento de terras e controle de usinas de processamento por *tradings* agrícolas que aumentam a capacidade de atuação nos denominados “*hedge funds*” (ou fundos especulativos).

Para Rondó (2012), a política externa também influencia no processo de reforma agrária nacional, tanto pelos parâmetros adotados nas Conferências mundiais da FAO sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural e nas cooperações bilaterais, como internamente na articulação com órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, evidenciando a estrutura agrária concentrada, desigual e limitadora aos objetivos da política de soberania alimentar, demonstrando as limitações nas ações internas adotadas e orientação de políticas públicas para tratar de temas consertados no contexto multilateral, como tamanho-limite das propriedades, comércio justo, direito de acesso à terra e segurança alimentar. De acordo com o Rondó (2012), o principal papel da política externa é possibilitar o direito à terra se torne um direito universal, buscando operacionalizar a função social da terra no direito público internacional, baseada em direitos indivisíveis como a à alimentação e à terra, pelos agentes públicos da diplomacia na defesa dos direitos fundamentais.

Referências Bibliográficas:

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil. Indicadores e monitoramento. Da Constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília: CONSEA, 2010.

DEININGER, K; BYERLEE, D. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington: Banco Mundial, set. 2010.

ESTEVES, M. P. **Tecnologias da informação e organização do território brasileiro: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).** 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.

[<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000769436>]

ESTEVES, M. P. O Modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina. **XII COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA**, Bogotá, mai. 2012. [<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf>]

FERRAJOLI, L. *Direito e razão: teoria do garantismo penal.* São Paulo: Editora e Revista dos Tribunais, 2002.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Fatores determinantes dos preços dos alimentos: o impacto dos biocombustíveis.** Rio de Janeiro: FGV, 2008.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora da Unesp, 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é questão agrária?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

IANNI, O. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia.** Petrópolis: Vozes, 1979

HABERMAS, J. **Passado como futuro.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo Agropecuário de 1995/1996.** Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Levantamento Suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2004/2009 - Segurança Alimentar.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KEPPLE, A. **Relatório do produto 01: documento técnico contendo análise reflexiva sobre o conjunto dos principais resultados dos estudos realizados pela SAGI a respeito dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional – PAA e Cisternas.** Brasília: SAGI/MDS, 2010.

MALUF, R. S.; SPERANZA, J. Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. **Caderno SISAN n. 01/2013.** Brasília: Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional / Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2013. 148p.

- PASTRÉ, O. La crise alimentaire mondiale n'est pas une fatalité. In: Pierre Jacquet e Jean-Hervé Lorenzi (coords.), **Les nouveaux équilibres agroalimentaires mondiaux**. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2011.
- ROSA, A. M. **Garantismo Jurídico e Controle de Constitucionalidade Material**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SAUER, S. Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, vol. 8, num. 4, dez. 2011, p. 15-20.
- SOUZA, J. G. **A questão indígena: acumulação por espoliação e monopolização do território (a economia política do agronegócio)**. S.l., 2013.
- ZIEGLER, J. **Destruction massive: géopolitique de la faim**. Seul: Paris, 2011.