

**LEA VIDIGAL MEDEIROS**

**Direito Econômico e Soberania Alimentar**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2021

**LEA VIDIGAL MEDEIROS**

**Direito Econômico e Soberania Alimentar**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração: Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Gilberto Bercovici.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

## FICHA CATALOGRÁFICA

MEDEIROS, Lea Vidigal.

Direito Econômico e Soberania Alimentar / Lea Vidigal Medeiros;  
orientador: Gilberto Bercovici – São Paulo, 2021.  
339 f.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,  
2021.

1. Direito Econômico. 2. soberania alimentar. 3. política agrícola. 4.  
abastecimento. 5. segurança alimentar. 6. alimentação. 7. direito agrário. 8.  
preços administrados.

Nome: MEDEIROS, Lea Vidigal.

Título: Direito Econômico e Soberania Alimentar.

### Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Ao Mestre José Tadeu De Chiara.  
Aos meus avós, Alcides da Costa Vidigal Filho e Roberto Veiga de Medeiros.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Gilberto Bercovici, pelo exemplo de trabalho primoroso e pela confiança e dedicação com que sempre conduziu a nossa colaboração.

À Universidade de São Paulo – a universidade pública –, à qual devo a minha formação e que resiste, berço de sonhos e de esperança.

Aos professores Enéas de Oliveira Matos e José Augusto Fontoura Costa, pelas contribuições dadas na banca de qualificação. Ao professor Luís Fernando Massonetto, pelas sugestões generosamente oferecidas durante a redação da tese.

À professora Alexandra Aragão, que gentilmente aceitou supervisionar o meu trabalho durante o período em que estive como pesquisadora visitante na Universidade de Coimbra, no primeiro semestre de 2020. Ao professor António Avelãs Nunes, pela carinhosa recepção em Coimbra e pelas conversas sobre o Brasil, Celso Furtado e os rumos da política agrícola europeia. Ao professor Luis Pedro Cunha, pelo apoio e cuidado durante esse período e também quando o programa de pesquisa foi abruptamente interrompido em virtude da pandemia, que forçou o meu retorno antecipado ao Brasil.

A meus pais, Ronaldo e Mônica, e minhas irmãs, Denise e Alice. Ao Alê, pela enorme paciência, apoio e companheirismo ao longo desses anos de trabalho. A Jéssica Bastos e Júlia Normande, parceiras de todas as horas.

A Sabrina Santos, Allan Vidigal, Arthur Sadami e Vitor Boaventura, pelas contribuições para a revisão e versão final da tese.

A José Francisco Siqueira Neto e Felipe Chiarello de Souza Pinto, por todo o suporte durante o período de docência na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Aos amigos e colegas professores Mário Cabral, Rodrigo Salgado, Carolina Mota Mourão, Alessandro Soares, Solange Teles e Adilson Moreira. A Helena Leierer, Heloisa Santos, Alexandre Escudeiro e Vanessa Almeida, por toda a assistência durante o doutorado.

A Lilian de Pellegrini Elias, Luiza Dulci, Andrei Oss-Emer e Ariel Molina, amigos da Aliança Mulher Mãe Terra da Economia de Francisco, com quem aprendi muito sobre agricultura e justiça. Aos companheiros da Rede Josué de Castro, em honra à memória do seu cofundador, Sérgio Storch.

A Jean Obry e à Fundação Brasil Meu Amor, pela oportunidade de ser útil.

*“(...) toda palavra, sim, é uma semente; entre as coisas humanas que podem nos assombrar, vem a força do verbo em primeiro lugar; precede o uso das mãos, está no fundamento de toda prática, vinga, e se expande, e perpetua, desde que seja justo.”*

RADUAN NASSAR

*“Era (isso é que era) o Brasil a abrir-se em mim, como num sonho, é verdade, um sonho cujo centro era a consciência de um mundo em torno, um mundo ao redor de nós quatro e em volta do Brasil – quinto país do mundo em superfície – dentro do qual, porém, aqueles dois pequenos desmaiavam, um dia ou outro, e não dormiam, até acontecer passar um médico e haver um diagnóstico – Fome! E um só remédio – integrar a Nação toda no desfrute dos bens comuns da Pátria.”*

JUSCELINO KUBITSCHEK

## RESUMO

MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito Econômico e soberania alimentar*. 2021. 339 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Esta tese analisa o sistema agroalimentar brasileiro à luz do Direito Econômico brasileiro. O Direito Econômico trata da organização jurídica dos espaços de acumulação, disciplinando as formas de geração, disputa, apropriação e destinação do excedente, as possibilidades de ampliação ou redução das desigualdades e, no caso da periferia, a superação do subdesenvolvimento. Sob esse prisma e método, a preocupação jurídica com a internalização de centros decisórios e a soberania econômica nacional encontram na ideia de soberania alimentar uma chave para a apreensão e concreção do regime jurídico do sistema agroalimentar. Os Estados desenvolvidos e suas corporações competem e disputam posições em relação ao controle dos fluxos de recursos naturais e produtos agrícolas e alimentares, mobilizando variados instrumentos jurídicos para atingir os seus objetivos de soberania alimentar. O subdesenvolvimento e a questão agrária se situam na raiz do problema da fome, da desigualdade social e da dependência econômica brasileiras. A Constituição Federal que estrutura a ordem econômica e o setor agroalimentar incorpora a superação do subdesenvolvimento como objetivo fundamental, para o que a soberania alimentar se revela nuclear, em linha com os comandos constitucionais da soberania econômica, da prioridade ao mercado interno, da sustentabilidade, do federalismo cooperativo e da funcionalidade do Direito Agrário. A soberania alimentar, como critério jurídico norteador do funcionamento e estrutura do mercado interno, deve balizar a definição de preços e as estratégias de abastecimento, dando coerência funcional à disciplina jurídica dos preços e da provisão alimentar.

**Palavras-chave:** Direito Econômico; soberania alimentar; política agrícola; abastecimento; segurança alimentar; alimentação; direito agrário; preços administrados.



## ABSTRACT

MEDEIROS, Lea Vidigal. *Economic Law and Food Sovereignty*. 2021. 339 p. Dissertation (PhD) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2021.

This study analyzes the Brazilian agri-food system in the light of Brazilian Economic Law. Economic Law concerns the legal organization of accumulation spaces by governing the forms of surplus product generation, competition, appropriation and destination, the possibilities for increasing or reducing inequalities, and, within the periphery, the overcoming of underdevelopment. Under this perspective and method, the notion of food sovereignty provides the legal concern with the internalization of decision-making centers and national economic sovereignty with a key for the comprehension and materialization of the agri-food system's legal regime. Developed States and their corporations compete for and challenge positions in the control over natural resources, and agricultural and food-product flows, mobilizing a variety of legal mechanisms to achieve their food sovereignty goals. The underdevelopment and the agrarian issue lie at the root of famine, social inequality, and economic dependence issues in Brazil. The Brazilian Constitution, which provides the framework for the economic order and the agri-food sector, embodies the overcoming of underdevelopment as a fundamental goal, towards which food sovereignty is as central step, in line with the constitutional provisions for economic sovereignty, domestic market prioritization, sustainability, cooperative federalism and Agricultural Law functionality. Food sovereignty as the guiding legal criterion for the domestic market's operation and structure should be the compass for price-setting and supply strategies, lending functional coherence to the law governing food pricing and supply.

**Keywords:** Economic Law; food sovereignty; agricultural policy; food supply; food security; nutrition; Agricultural Law; administered prices.

## RÉSUMÉ

MEDEIROS, Lea Vidigal. *Droit Économique et souveraineté alimentaire*. 2021. 339 p.  
Thèse (Doctorat) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2021.

Cette thèse analyse le système agroalimentaire brésilien à par le Droit Public Économique brésilien. Le Droit Public Économique traite de l'organisation juridique des espaces d'accumulation, discipline les formes de génération, de contestation, d'appropriation et de destination du surplus de production, les possibilités d'élargir ou de réduire les inégalités et, dans le cas de la périphérie, de surmonter le sous-développement. Sous cet angle et cette méthode, le souci juridique d'internalisation des centres de décision et de souveraineté économique nationale trouvent dans l'idée de souveraineté alimentaire une clé d'appréhension et de concrétion du régime juridique du système agroalimentaire. Les États développés et leurs entreprises rivalisent et disputent des positions en matière de contrôle des flux de ressources naturelles et de produits agricoles et alimentaires, ce qui exige un ensemble varié d'instruments juridiques leur permettant d'atteindre leurs objectifs de souveraineté alimentaire. Le sous-développement et la question agraire sont identifiées à la racine du souci de la faim, des inégalités sociales et de la dépendance économique brésiliens. La Constitution brésilien, qui structure l'ordre économique et le secteur agroalimentaire, a inscrit le surmonter du sous-développement comme objectif fondamental, pour lequel la souveraineté alimentaire s'avère nucléaire, conformément aux commandements constitutionnels de la souveraineté économique, de la priorité au marché intérieur, de la durabilité environnementale, du fédéralisme coopératif et de la fonctionnalité du Droit Agraire. La souveraineté alimentaire, en tant que critère juridique guidant du fonctionnement et de la structure du marché intérieur, devrait guider la définition des prix et des stratégies d'approvisionnement, en donnant une cohérence fonctionnelle à la discipline juridique des prix et de l'approvisionnement alimentaire.

**Mots-clés:** Droit Public Économique; souveraineté alimentaire; politique agricole; fourniture; sécurité alimentaire; nourriture; Droit Agraire; prix administrés.

## RIASSUNTO

MEDEIROS, Lea Vidigal. *Diritto Pubblico dell'Economia e sovranità alimentare*. 2021. 339 p. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Giurisprudenza, Università di São Paulo, São Paulo, 2021.

Questa tesi analizza il sistema agroalimentare brasiliano alla luce del Diritto Pubblico dell'Economia brasiliano. Il Diritto Pubblico dell'Economia come disciplina si occupa dell'organizzazione giuridica degli spazi di accumulazione, disciplinando le forme di generazione, controversie, appropriazione e destinazione del surplus, le possibilità di ampliare o ridurre le disuguaglianze e, nel caso della periferia, di superare il sottosviluppo. Sotto questo prisma e metodo, la preoccupazione giuridica per l'interiorizzazione dei centri decisionali e della sovranità economica nazionale trova nell'idea di sovranità alimentare una chiave per l'apprensione e l'attuazione del regime giuridico del sistema agroalimentare. Gli Stati sviluppati e le loro società competono e contestano le posizioni in relazione al controllo dei flussi di risorse naturali e prodotti agricoli e alimentari, mobilitando vari strumenti legali per raggiungere i loro obiettivi di sovranità alimentare. Il sottosviluppo e la questione agraria sono alla radice del problema della fame, della disuguaglianza sociale e della dipendenza economica brasiliana. La Costituzione federale che struttura l'assetto economico e il settore agroalimentare pone come obiettivo fondamentale il superamento del sottosviluppo, per il quale la sovranità alimentare è nucleare, in linea con i comandi costituzionali di sovranità economica, priorità al mercato interno, sostenibilità, federalismo cooperativo e funzionalità di Diritto Agrario. La sovranità alimentare, come criterio giuridico che guida il funzionamento e la struttura del mercato interno, dovrebbe guidare la definizione dei prezzi e delle strategie di approvvigionamento, dando coerenza funzionale alla disciplina giuridica dei prezzi e dell'approvvigionamento alimentare.

**Parole chiave:** Diritto Pubblico dell'Economia; sovranità alimentare; politica agricola; approvvigionamento alimentare; sicurezza alimentare; alimentazione; Diritto Agrario; prezzi amministrati.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Mapa da fome no mundo .....</b>	<b>24</b>
<b>Figura 2 – Prevalência de insegurança alimentar grave no Brasil – 2018.....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 3 – Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 – macrorregiões.....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 4 – Expansão da produção de soja no Brasil, 1973-2014 .....</b>	<b>159</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 – Número de subnutridos no mundo, com e sem a revisão dos dados sobre a China .....</b>	<b>22</b>
<b>Gráfico 2 – População com fome (em milhões de pessoas).....</b>	<b>24</b>
<b>Gráfico 3 – Pessoas com insegurança alimentar e proporção de pobres com renda de R\$ 500 per capita nas UF em 2017-2018 .....</b>	<b>27</b>
<b>Gráfico 4 – Comparação das estimativas de segurança/insegurança alimentar do inquérito VigiSAN e dos inquéritos nacionais reanalisados conforme escala de oito itens.....</b>	<b>30</b>

## LISTA DE SIGLAS

AA	Acordo Agrícola
AAA	<i>Agricultural Adjustment Act</i>
ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ABCCD	ADM, Bunge, Cargill, COFCO, Dreyfus
ABCD	ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus
ABIOVE	Associação Brasileira de Produtores de Óleos Vegetais
ACRE	<i>Average Crop Revenue Election</i>
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGF	Aquisições do Governo Federal
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
APEC	Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A.
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CADEC	Comissão de Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CBD	Companhia Brasileira de Distribuição
CCC	Commodity Credit Corporation
CCP	Comissão Central de Preços
CDAF	Compra Direta
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CDS	Compra com Doação Simultânea
CEASA	Central de Abastecimento

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFIUS	Comitê de Investimentos Estrangeiros nos Estados Unidos
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CISA	<i>Cybersecurity and Infrastructure Security Agency</i>
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COV	Com Opção de Venda
COVPA	Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas
CRII+	<i>Coronavirus Response Investment Initiative Plus</i>
DARPA	<i>Defense Advanced Research Project Agency</i>
EAFRD	<i>European Agricultural Fund for Rural Development</i>
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EGF	Empréstimos do Governo Federal
ESIF	<i>European Structural Investment Funds</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FCIC	<i>Federal Crop Insurance Corporation</i>
FDA	<i>Food and Drug Administration</i>

FICP	<i>Federal Crop Insurance Program</i>
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GECEX	Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IRRI	Instituto Internacional de Investigação do Arroz
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IED	Investimentos Estrangeiros Diretos
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NIEO	<i>New International Economic Order</i>
OAE	Observatório da Alimentação Escolar
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCIAA	<i>Office of the Coordinator of Inter-American Affairs</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas



PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum da Comunidade Europeia
PAIE	Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares
PAS/NE	Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste
PAP	Programa de Alimentação Popular
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCBE	Projeto de Combate ao Bócio Endêmico
PCC	Partido Comunista Chinês
PCCNE	Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas
PEP	Prêmio para escoamento de Produto
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Plano de Desenvolvimento Nacional
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PNS	Programa de Nutrição em Saúde
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPNLCC	Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes
PPP	<i>Paycheck Protection Program</i>
PROAB	Projetos de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROAPE	Projeto de Atendimento ao Pré-Escolar
PROCAB	Projetos de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda
PROHORT	Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PSR	Prêmio do Seguro Rural

PT	Partido dos Trabalhadores
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAF	Programa de Seguro da Agricultura Familiar
SEAP/MF	Secretaria Especial de Abastecimento e Preços do Ministério da Fazenda
SET	Serviço de Expansão do Trigo
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Extensão Rural
SINAC	Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SOV	Sem Operação de Venda
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimento
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i>
WFP	<i>United Nations World Food Programme</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO I – FOME, IDEOLOGIAS E FORMAS JURÍDICAS .....</b>	<b>36</b>
<b>I.a. Direito Humano à Alimentação: a perspectiva individual .....</b>	<b>36</b>
I.a.i. O problema da eficácia.....	44
I.a.ii. Direitos humanos – um olhar crítico.....	45
I.a.iii. Ineficácia <i>versus</i> atores sociais .....	47
<b>I.b. Segurança alimentar e a solução pelo mercado.....</b>	<b>50</b>
I.b.i. Limites do conceito de segurança alimentar promovido pela FAO: “compra” “autocapacidade” e as “vantagens comparativas” .....	55
I.b.ii. O individualismo político e metodológico da abordagem da FAO .....	58
<b>I.c. Soberania Alimentar e soberania permanente sobre os recursos naturais: do     individualismo para o papel do Estado .....</b>	<b>60</b>
<b>I.d. Soberania Alimentar: objeto do Direito Econômico.....</b>	<b>68</b>
<b>CAPÍTULO II – SOBERANIA ALIMENTAR: ELEMENTO DA SOBERANIA NACIONAL – CONCEITOS E PROCESSOS .....</b>	<b>72</b>
<b>II.a. Estados e produção de alimentos: do “sistema alimentar mundial” aos “regimes     alimentares” .....</b>	<b>73</b>
II.a.i. Agricultura e comércio internacional de alimentos na hierarquia das nações ..	73
<b>II.b. A abordagem dos regimes alimentares .....</b>	<b>78</b>
II.b.i. A dinâmica do primeiro regime alimentar: hegemonia inglesa, independência das colônias e o surgimento dos EUA.....	82
<i>II.b.i.1. Estados nacionais criando o mercado nacional e internacional .....</i>	<i>85</i>
II.b.ii. O segundo regime alimentar: da descolonização à hegemonia dos EUA .....	86
<i>II.b.ii.1. Estratégias de hegemonia no segundo regime alimentar: ajuda alimentar,             escoamento de excedentes e o Direito Econômico norte-americano .....</i>	<i>88</i>
<i>II.b.ii.2. A organização institucional da hegemonia no segundo regime alimentar:             subsídios diretos e protecionismo.....</i>	<i>96</i>
<i>II.b.ii.3. A dinâmica industrial do segundo regime alimentar: cadeias             agroalimentares, complexos agroindustriais e renovação da dependência na             periferia .....</i>	<i>99</i>
<i>II.b.ii.4. O exemplo da Revolução Verde e do complexo da soja.....</i>	<i>105</i>
II.b.iii. Expansão, crise, resiliência e reação do segundo regime: ajustes estruturais neoliberais e o enforcamento da periferia .....	108
II.b.iv. A consagração da posição de força dos Estados centrais no sistema alimentar mundial: a OMC .....	112
II.b.v. Terceiro regime alimentar?.....	118

<b>II.c. O poder continua a se expandir: as estratégias nacionais de soberania alimentar e as posições hierárquicas no sistema mundial alimentar .....</b>	<b>121</b>
II.c.i. “Segurança alimentar é segurança nacional” .....	121
<b>II.d. Direito, poder e desigualdade no sistema alimentar mundial.....</b>	<b>126</b>
<b>CAPÍTULO III – SUBDESENVOLVIMENTO E AGRICULTURA: O PARADOXO DA ABUNDÂNCIA E DA FOME .....</b>	<b>128</b>
<b>III.a. A insuficiência do pensamento ricardiano para a realidade do subdesenvolvimento .....</b>	<b>128</b>
III.a.i. Furtado e as questões agrária e agrícola: temas nucleares em seu pensamento .....	130
<b>III.b. A questão agrária: o “dado básico de toda a organização social” .....</b>	<b>132</b>
III.b.i. A persistência da história: controle do acesso à terra e poder.....	138
<b>III.c. A atualidade da questão agrária na matriz do subdesenvolvimento: empurrando o atraso para a frente .....</b>	<b>141</b>
<b>III.d. A trajetória brasileira sob a ótica dos regimes alimentares.....</b>	<b>145</b>
III.d.i. Tensões internas na expressão brasileira do primeiro regime alimentar.....	147
III.d.ii. A expressão brasileira do segundo regime alimentar.....	149
<i>III.d.ii.1. A crise do segundo regime alimentar, os movimentos sociais e as formas familiares de agricultura no Brasil .....</i>	<i>151</i>
<b>III.e. O “boom da soja” na economia do agronegócio: a persistência do diagnóstico furtadiano .....</b>	<b>155</b>
<b>III.f. A macroeconomia da estagnação, a economia do agronegócio e a atualidade de Celso Furtado .....</b>	<b>162</b>
<b>CAPÍTULO IV – CONSTITUIÇÃO E DIREITO ECONÔMICO PARA A SOBERANIA ALIMENTAR.....</b>	<b>166</b>
<b>IV.a. Direito Econômico, Ordem Econômica e desenvolvimento .....</b>	<b>166</b>
IV.a.i. A Ordem Econômica, o <i>desafio furtadiano</i> e a dimensão ecológica .....	176
<i>IV.a.i.1. Biodiversidade: um país com capacitação científico-tecnológica .....</i>	<i>183</i>
IV.a.ii. Ordem Econômica, Soberania Alimentar e funcionalização dos mercados agrícolas.....	185
IV.a.iii. A Soberania Alimentar brasileira no espelho do novo constitucionalismo latino-americano .....	188
<b>IV.b. Federalismo e política agroalimentar .....</b>	<b>192</b>
IV.b.i. A disciplina jurídica do federalismo cooperativo .....	194
IV.b.ii. A concretização da Soberania Alimentar por meio do federalismo cooperativo .....	199
<b>IV.c. Política agrária, política agrícola e o direito agrário, parcela do Direito Econômico.....</b>	<b>209</b>
IV.c.i. Função social da propriedade .....	211

IV.c.ii. Política agrícola.....	216
IV.c.iii. Direito Agrário e Direito Econômico para a Soberania Alimentar.....	218
IV.c.iv. A narrativa liberal da modernização agrária e o “direito do agronegócio”.....	223
<b>CAPÍTULO V – INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR: ADMINISTRAÇÃO DE PREÇOS E POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO .....</b>	<b>231</b>
<b>V.a. Administração de preços: técnica do capitalismo contemporâneo – politização dos preços e “fundo público” .....</b>	<b>231</b>
V.a.i. Preço como categoria jurídica e a “preservação do interesse público” .....	235
<b>V.b. Ordem Econômica e disciplina jurídica dos preços.....</b>	<b>238</b>
<b>V.c. Políticas de preços e abastecimento alimentar no Brasil: experiência jurídica .....</b>	<b>240</b>
V.c.i. Anos 1930 aos 1960: as preocupações com a estruturação de uma política nacional para agricultura e abastecimento.....	240
V.c.ii. Anos 1960 aos 1980: instrumentos da modernização conservadora .....	249
V.c.iii. Anos 1980 aos 2000: neoliberalismo e esvaziamento das políticas de preços e estoques .....	252
V.c.iv. Os anos 2000: apoio à agricultura familiar e expansão do agronegócio .....	259
V.c.v. O desmonte recente das políticas agrícolas e alimentares .....	267
V.c.vi. A pandemia e o agravamento da crise brasileira .....	272
<i>V.c.vi.1. A reação do Centro e o equivocado caminho brasileiro.....</i>	<i>273</i>
<i>V.c.vi.1. Prioridade ao agronegócio, ataque à agricultura familiar: erosão da soberania alimentar e suspensão da Constituição .....</i>	<i>277</i>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>282</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>298</b>

## INTRODUÇÃO

“A fome não pode esperar”

HERBERT DE SOUZA (BETINHO)

Esta tese pretende analisar, à luz do direito econômico, a economia política, a estrutura econômica e a disciplina jurídica do sistema agroalimentar brasileiro.

Infelizmente, nos últimos anos, os temas aqui tratados se tornaram urgentes e dramáticos, diante do notório fracasso do sistema agroalimentar – e, mais amplamente, do próprio sistema econômico vigente – em resolver um problema básico e essencial: a fome.<sup>1</sup> Em pleno Século XXI, longe de estar solucionada, a fome cresce em velocidade alarmante, como se avançássemos cronologicamente e retrocedêssemos eticamente.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization* – FAO), em 2019, cerca de 750 milhões de pessoas foram afetadas por níveis graves de insegurança alimentar, ou seja, passaram fome. Isso significa que aproximadamente uma em cada dez pessoas no mundo não tem acesso a uma quantidade de alimentos suficiente para poder viver de forma saudável.<sup>2</sup> Se forem consideradas todas as pessoas expostas a níveis moderados ou graves de insegurança alimentar, a FAO estima que dois bilhões de pessoas não tiveram acesso regular a alimentos seguros, nutritivos e suficientes em 2019. Segundo os dados sistematizados por essa organização, foi o terceiro ano consecutivo de aumento da fome no mundo.<sup>3</sup>

Nesse quadro, destacam-se negativamente o continente africano, onde mais de 250 milhões de pessoas sofrem de subnutrição, o que representa 19,1% da população africana – duas vezes a média mundial de subnutrição –; e a América Latina, que apresentou o mais rápido crescimento de insegurança alimentar nos anos recentes, somando 47,7

---

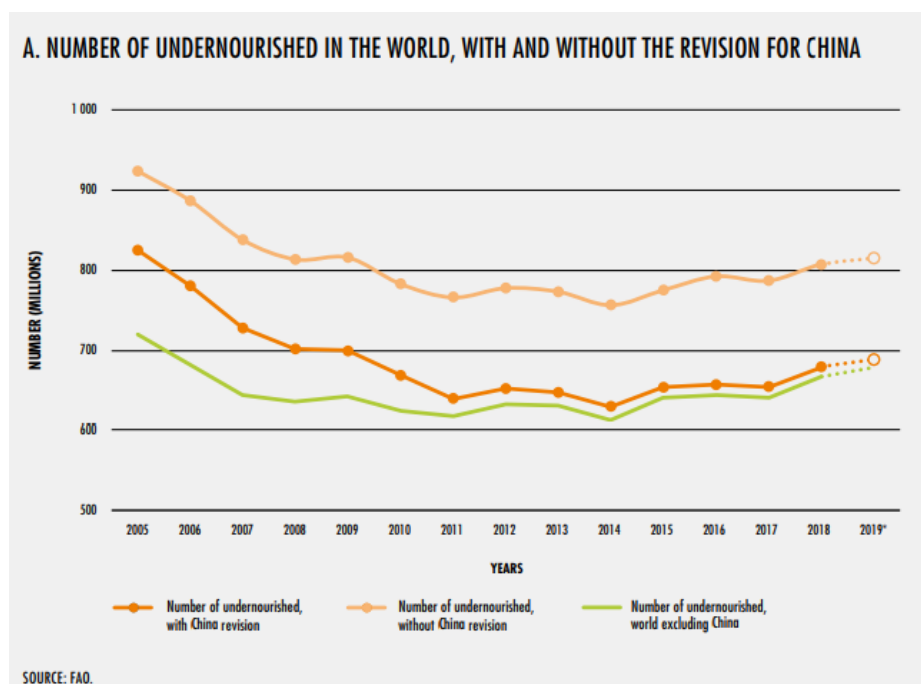
<sup>1</sup> As diversas formas de desnutrição, como a desnutrição de gestantes, baixo peso em recém-nascidos, sobrepeso e obesidade, possuem altos custos econômicos, humanos e sociais. Conferir: WORLD FOOD PROGRAMME – WFP. *Annual Evaluation Report 2019*. Roma, 2020, p. 17. Para uma análise crítica do debate sobre os conceitos de fome e desnutrição, conferir: VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

<sup>2</sup> FAO; INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT – IFAD; UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND – UNICEF; WFP; WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*. Roma, 2020, p. 20.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. xvi.

milhões de pessoas (um aumento de nove milhões de pessoas entre 2015 e 2019).<sup>4</sup> O continente asiático progrediu na redução da fome, mas ainda tem 381 milhões de subnutridos, e mais da metade das crianças em estado de subnutrição no mundo.<sup>5</sup> Em 2018, havia 513,9 milhões de pessoas sofrendo com a fome na Ásia;<sup>6</sup> em 2019, foram registrados 385,3 milhões de subnutridos naquele continente. Essa considerável alteração da estimativa se deve à revisão realizada pela FAO nos dados sobre a fome e a subnutrição na China ao longo dos anos 2000, como mostra o Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Número de subnutridos no mundo, com e sem a revisão dos dados sobre a China**



Fonte: FAO *et al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. 5.<sup>7</sup>

Em todos os continentes, os níveis de insegurança alimentar são maiores entre mulheres do que entre homens e, entre 2018 e 2019, essa disparidade no acesso aos alimentos aumentou,<sup>8</sup> particularmente em relação aos níveis moderado e grave de insegurança

<sup>4</sup> FAO *et al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. xix.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>6</sup> FAO *et al.* *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*. Roma, 2019, p. 22.

<sup>7</sup> Coincidentemente, a revisão dos dados oficiais se deu após a eleição do chinês Qu Dongyu como Diretor-Geral da FAO, em 2019.

<sup>8</sup> FAO *et al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. 24

alimentar na América Latina e África.<sup>9</sup> Em nível global, ao se comparar pessoas que vivem na mesma região, com iguais níveis de renda e de educação, as chances de experimentar algum grau de insegurança alimentar são 13% maiores entre mulheres, o que revela que existem outras formas de discriminação que dificultam o acesso delas aos alimentos. Essa desigualdade é mais acentuada nas periferias de grandes cidades, entre a população com menor escolaridade, desempregados e com problemas de saúde.<sup>10</sup>

A FAO também registra que a disponibilidade energética *per capita* aumentou globalmente nas últimas duas décadas. Isso, contudo, não se refletiu em maior acesso a alimentos nutritivos que contribuam para dietas saudáveis. Existem grandes disparidades na disponibilidade *per capita* de diferentes grupos alimentares, conforme varia a renda dos países. Desde os anos 2000, vem aumentando a disponibilidade de frutas e vegetais, mas somente países de renda média e alta superam o nível *per capita* recomendado para consumo. No mundo, menos de um terço das crianças come a quantidade mínima de alimentos dos cinco grupos alimentares necessários para suprir suas necessidades energéticas e nutricionais.<sup>11</sup>

A grande maioria das pessoas que sofrem de fome crônica, ou seja, que não têm alimentos suficientes para uma vida saudável e ativa, encontra-se nos países “em desenvolvimento” (segundo a terminologia – com forte carga ideológica, como veremos adiante – adotada pela FAO):<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Sob a classificação da FAO, (i) “segurança alimentar” é o acesso adequado a alimentos em qualidade e quantidades suficientes; (ii) “insegurança alimentar moderada” é a situação de incerteza sobre a capacidade de obter alimentos, o que compromete a qualidade e/ou quantidade do consumo; e (iii) “insegurança alimentar grave” é a constante falta de alimentos experimentada pelo indivíduo, e, nas piores condições, passar um dia ou mais sem consumir nada. Conferir: FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>10</sup> FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>12</sup> IANDOLI, Rafael. Mundo produz comida suficiente, mas fome ainda é uma realidade. *Nexo Jornal*, São Paulo, 2 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/09/02/Mundo-produz-comida-suficiente-mas-fome-ainda-%C3%A9-uma-realidade>>. Acesso em: 20 de agosto de 2017.



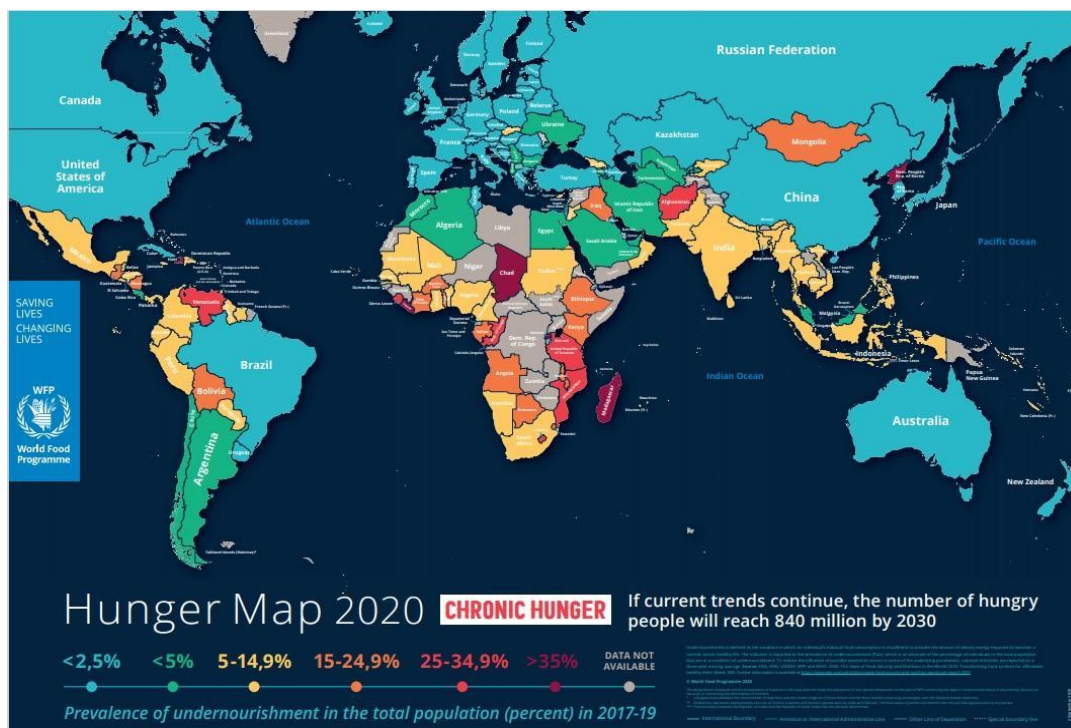
**Gráfico 2 – População com fome (em milhões de pessoas)**



Fonte: IANDOLI, *Mundo produz comida suficiente, mas fome ainda é uma realidade*, op. cit.. Gráfico elaborado com base nos dados da FAO.

Observa-se na Figura 1 abaixo a distribuição geográfica da fome no mundo entre os anos de 2017 e 2019. Os países com maiores índices de subnutrição estão situados nas zonas periféricas: América Latina, África e Ásia:

**Figura 1 – Mapa da fome no mundo**



Fonte: WFP. 2020 – *Hunger Map*. Roma, 2020.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://www.wfp.org/publications/hunger-map-2020>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

No Brasil, são conhecidas as elevadas e persistentes desigualdades de renda e acesso a serviços básicos, como educação e saúde. Na década de 2000, houve um aumento importante da renda de estratos mais pobres da população: 26,5 milhões de brasileiros saíram da pobreza entre 2004 e 2014.<sup>14</sup> A subnutrição foi reduzida de 11,9% em 1999-2001 para menos de 2,5% em 2008-2010, o que levou o Brasil a sair do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas – ONU.<sup>15</sup> Ao mesmo tempo, a taxa de déficit de altura em relação à idade em crianças menores de cinco anos de idade foi reduzida em 6% ao ano entre 1996 e 2007, quando atingiu 7,1%. Por outro lado, as taxas de obesidade permaneceram altas e crescentes.<sup>16</sup>

O aumento da renda familiar foi combinado com a inserção da segurança alimentar e nutricional como elemento importante das políticas sociais de educação e saúde e de políticas econômicas, e a erradicação da fome passou a figurar na agenda política. Foram realizados programas em diversos setores: transferências de renda, alimentação escolar, acesso à saúde, agricultura familiar, inclusão produtiva e acesso à água, habitação e saneamento, entre outros. Dentre esses, destaca-se o programa Bolsa Família, o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (em número absoluto de pessoas assistidas).<sup>17</sup> Entre 2004 e 2014, o Bolsa Família expandiu seu orçamento de 0,29% para 0,46% do Produto Interno Bruto – PIB anual e sua cobertura de 6,6 milhões para 14 milhões de domicílios.<sup>18</sup> Estima-se que o componente de transferência monetária do Bolsa Família tenha sido responsável por 25% da redução da pobreza extrema e cerca de 15% da redução da pobreza de 2004 a 2018.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 95; e FAO *et. al.*, *The State of Food Insecurity in the World 2014*, *op. cit.*, p. 23-26.

<sup>16</sup> FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>17</sup> EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os pobres “não mercedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 13, 65-70, 2017. Para um levantamento da produção científica existente sobre o Programa Bolsa Família, bem como análises do seu funcionamento e gestão e impactos econômicos e sociais, conferir: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013; e SILVA, Tiago Falcão (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2018.

<sup>18</sup> CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2017, p. 72.

<sup>19</sup> Considerando-se a linha de extrema pobreza como renda familiar mensal *per capita* em R\$ 89,00 e a de pobreza em R\$178,00 em 2018. Conferir: FERREIRA DE SOUZA, Pedro *et. al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. In: SILVA, *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*, *op. cit.*, p. 155-191.

Outras políticas voltadas especificamente à população rural foram importantes para a redução da pobreza, como a Previdência Rural estruturada a partir de 1992 com base na Constituição de 1988<sup>20</sup> – apontada por diversos estudos como de extrema importância para a redução da pobreza de populações rurais vulneráveis, e que, inclusive, ampliou o acesso das mulheres rurais à proteção social.<sup>21</sup>

Em estudo baseado nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018<sup>22</sup> sobre segurança alimentar e também nos dados para aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA coletados pelo IBGE em complementos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD em 2004, 2009 e 2013, Rodolfo Hoffmann revela uma forte associação da insegurança alimentar com a distribuição da renda e particularmente com medidas de combate à pobreza, o que fica evidente ao observarem-se os níveis de insegurança alimentar e renda por unidade da federação, no Gráfico 3, abaixo. Segundo o autor, a evolução da insegurança alimentar grave (fome) se mostra ainda mais diretamente associada à evolução da pobreza.<sup>23</sup>

---

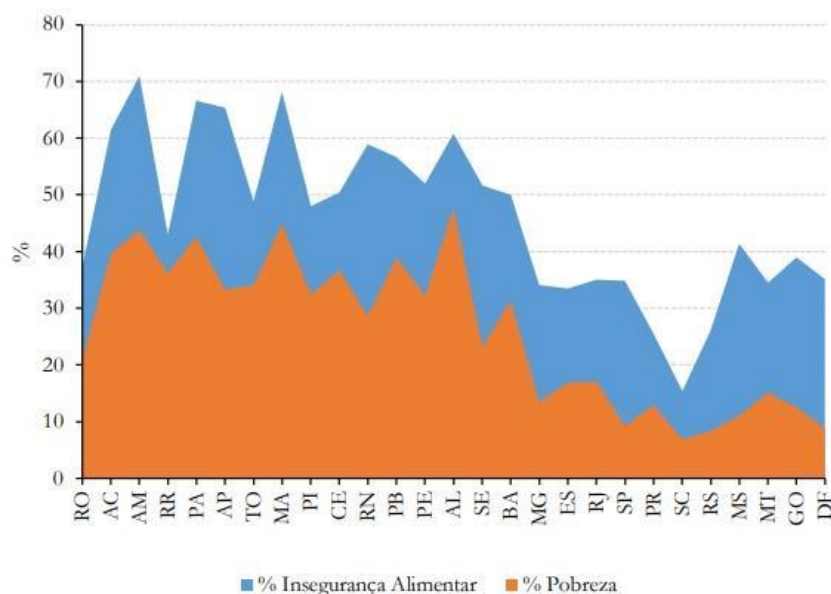
<sup>20</sup> A previdência rural levou ao meio rural um sistema de atendimento ao trabalhador informal e à agricultura de subsistência, previsto no texto da Constituição Federal de 1988, artigo 195, § 8º: “O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei”.

<sup>21</sup> DELGADO, Guilherme da Costa. *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 477); DELGADO, Guilherme da Costa; CARDOSO JUNIOR., José Celso. *O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 688); e BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 7, p. 50-81, 2002.

<sup>22</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, 2020.

<sup>23</sup> HOFFMANN, Rodolfo. Insegurança Alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação de pobreza. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 28, p. 1-17, 2021, p. 16.

**Gráfico 3 – Pessoas com insegurança alimentar e proporção de pobres com renda de R\$ 500 per capita nas UF em 2017-2018**



Fonte: HOFFMANN, *Insegurança Alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação de pobreza*, op. cit., p. 16.

A POF 2017-2018 foi atualizada com a inclusão dos dados obtidos da aplicação da EBIA pelo IBGE, e revelou uma piora significativa no quadro de insegurança alimentar no Brasil, tanto em termos relativos como absolutos. O estudo *O retrato do sistema alimentar brasileiro*, elaborado por Walter Belik, evidencia que, passados apenas quatro anos da divulgação da saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome, os dados da EBIA de 2018 já traziam a triste notícia de que o país retornou a esse mapa.<sup>24</sup>

Como será visto neste trabalho, o Brasil presencia o desmonte de políticas de segurança e soberania alimentar, quadro que vem sendo ainda mais agravado com a pandemia da COVID-19.

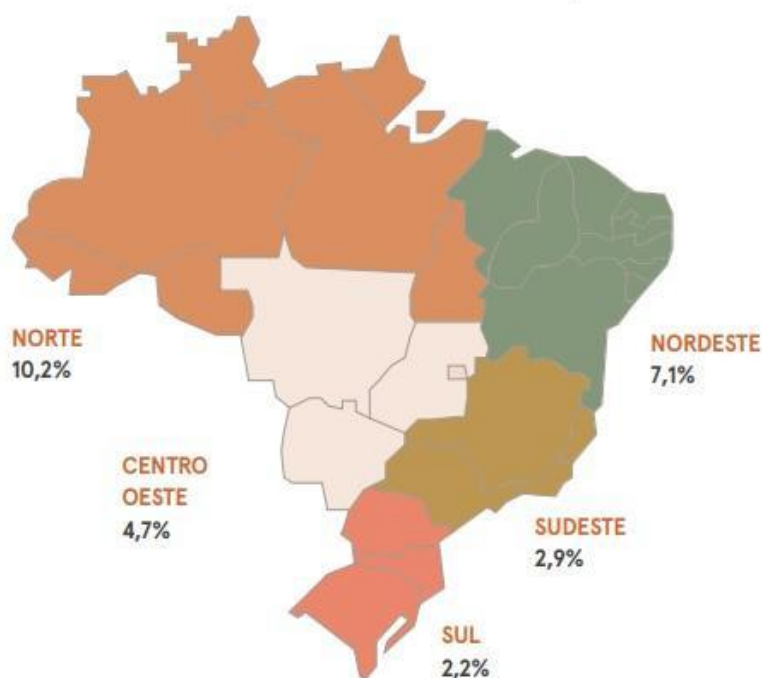
Existe uma grande desigualdade socioespacial na distribuição da fome no país. Dentre as macrorregiões, a melhor situação se encontra no Sul, onde 79,3% da população está em condição de segurança alimentar. A pior situação é a da região Norte, em que no todo 57% dos domicílios sofrem de insegurança alimentar.<sup>25</sup> No Sul do país, 2,2% das

<sup>24</sup> A EBIA é realizada por meio de um inquérito com 14 perguntas direcionadas sobre o comportamento dos moradores do domicílio nos três meses anteriores – por exemplo, se as pessoas precisaram saltar refeições ou se passaram um dia inteiro sem comer. A escala produz indicadores de insegurança alimentar em três graus: LEVE: preocupação com acesso a alimentos no futuro e qualidade da alimentação comprometida. MODERADA: acesso a uma quantidade restrita e insuficiente de alimentos. GRAVE: privação severa no consumo de alimentos, incluindo situação de fome. Conferir: BELIK, Walter. *Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições*. Piracicaba: Imaflora, 2020, p. 32.

<sup>25</sup> IBGE, *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018*, op. cit., p. 32

famílias apresentam insegurança alimentar grave, enquanto no Norte o percentual é de 10,2% – quase cinco vezes maior. A segunda região com maior proporção de famílias em situação de insegurança alimentar é o Nordeste, com 7,1% da população.<sup>26</sup>

**Figura 2 – Prevalência de insegurança alimentar grave no Brasil – 2018**



Fonte: BELIK, *Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições*, op. cit., p. 35.

Seguindo um padrão histórico, os centros urbanos reúnem a maior parte dos domicílios analisados em situação de segurança alimentar: 64,9%, enquanto nas áreas rurais o índice cai para 53,6%.<sup>27</sup>

Em 2018, havia 84,8 milhões de brasileiros com algum grau de insegurança alimentar, o que representa 36,7% de todas as famílias. Se for considerada apenas a insegurança alimentar grave, o número é reduzido para 10,3 milhões de pessoas, mas permanece significativo. A condição de insegurança alimentar é estruturalmente determinada pelo componente de raça: 74% do total de famílias com insegurança alimentar grave tem como “pessoa de referência” (o que se denominava “chefe de família”) uma pessoa parda ou preta – que compõe a população negra. Pessoas brancas representam 25%

<sup>26</sup> BELIK, *Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições*, op. cit., p. 35.

<sup>27</sup> IBGE, *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018*, op. cit., p. 36.

das famílias na mesma condição, o que evidencia a desproporcionalidade em relação aos dados populacionais do país, considerando que 57% da população brasileira é negra e 42% branca.<sup>28</sup>

Famílias nas quais a pessoa de referência é mulher representavam mais da metade (52%) das casas com insegurança alimentar grave em 2018, revelando a maior vulnerabilidade das mulheres. A prevalência de insegurança alimentar é maior em domicílios com crianças e jovens: metade das crianças entre zero e quatro anos e mais da metade (51%) das crianças e adolescentes brasileiras são afetadas pela insegurança alimentar.<sup>29</sup>

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede PENSSAN publicou recentemente o *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*.<sup>30</sup> O relatório é resultado de inquérito feito em dezembro de 2020 em 2180 domicílios em todo o país e mostra que a disseminação do coronavírus explicitou ainda mais as desigualdades entre diferentes realidades sociais, agravando drasticamente o quadro da insegurança alimentar da população.<sup>31</sup>

Como consequência da pandemia, houve piora nas condições de trabalho da população em todas as regiões do país, com aumento da perda de emprego, redução dos rendimentos familiares, endividamento e corte nas despesas de itens considerados essenciais. Esses impactos foram maiores nas regiões Norte e Nordeste.<sup>32</sup>

O número de pessoas com fome no Brasil se elevou a níveis mais altos do que quando o Bolsa Família foi criado. Um levantamento realizado entre novembro e dezembro de 2020 apontou que a fome atingiu 27,7% da população, contra 16,8% em 2004.<sup>33</sup> No final de março de 2021, 36% dos brasileiros disseram ter comido menos ou passado fome e pelo menos 7% deixaram de comer.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> BELIK, *Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições*, op. cit., p. 33.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>30</sup> REDE PENSSAN. *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro, 2021.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 31.

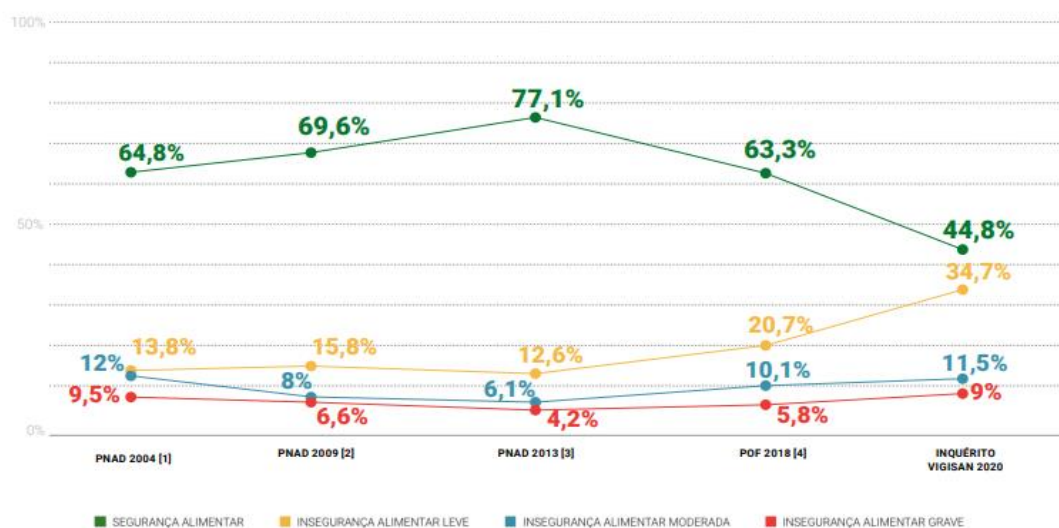
<sup>33</sup> LUPION, Bruno. Fome no Brasil cresce e supera taxa de quando Bolsa Família foi criado. *DW Brasil*, 13 de abril de 2021. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/fome-no-brasil-cresce-e-supera-taxa-de-quando-bolsa-fam%C3%ADlia-foi-criado/a-57187014>>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

<sup>34</sup> OLIVA, Gabriela. 36% dos brasileiros dizem ter comido menos ou passado fome na pandemia. *Poder 360*, 1º de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poderdata/36-dos-brasileiros-dizem-ter-comido-menos-ou-passado-fome-na-pandemia/>>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

A restrição do acesso aos alimentos por grande parcela de brasileiros é extremamente grave. Nos meses abrangidos pelo estudo, dos 211,7 milhões de pessoas abordadas, 116,8 milhões conviviam com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Destas, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender suas necessidades (insegurança alimentar moderada ou grave), e 19 milhões de brasileiros enfrentaram a fome na pandemia: o maior nível de insegurança alimentar grave desde 2004.<sup>35</sup>

O Gráfico 4, abaixo, mostra a evolução das estimativas de segurança e insegurança alimentar entre 2004 e 2020:

**Gráfico 4 – Comparação das estimativas de segurança/insegurança alimentar do inquérito VigiSAN e dos inquéritos nacionais reanalisados conforme escala de oito itens.**



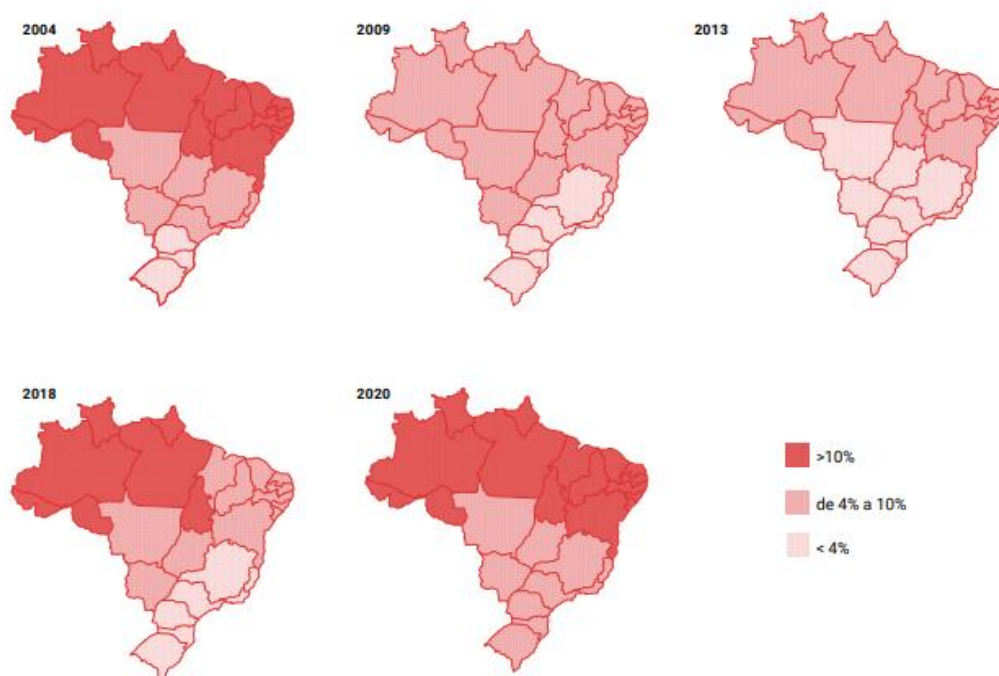
Fonte: REDE PENSSAN, *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, op. cit., p. 48.

A melhora dos níveis de segurança alimentar atingida ao longo dos anos 2000 foi revertida entre 2013 e 2018, com redução expressiva da segurança alimentar e aumento da insegurança alimentar. A partir da pandemia, a redução da segurança alimentar foi ainda mais intensa: no espaço de tempo de apenas dois anos, entre 2018 e 2020, houve aumento significativo dos níveis de insegurança alimentar moderada e grave, que retornaram a níveis

<sup>35</sup> REDE PENSSAN, *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, op. cit., p. 35.

próximos aos encontrados em 2004.<sup>36</sup> A insegurança alimentar grave afligia 10,3 milhões de pessoas em 2018 e atingiu 19,1 milhões em 2020. Ou seja: nesse curto período, cerca de nove milhões de brasileiros passaram a conviver com a fome.<sup>37</sup>

**Figura 3 – Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 – macrorregiões**



Fonte: REDE PENSSAN, *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, op. cit., p. 52.

Uma pesquisa ainda mais recente, realizada pelo Datafolha em maio de 2021, constatou que um a cada quatro brasileiros teve acesso a uma quantidade de comida menor do que o suficiente para alimentar a família durante a pandemia da COVID-19.<sup>38</sup>

A fome, como anota James Vernon,<sup>39</sup> é inescapável à história. Josué de Castro, ao tratar da geopolítica da fome no mundo a partir do seu inovador método geográfico, pelo

<sup>36</sup> REDE PENSSAN, *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, op. cit., p. 48.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>38</sup> AMÂNCIO, Thiago. Faltou comida para um a cada quatro brasileiros nos últimos meses, diz Datafolha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/faltou-comida-para-um-a-cada-quatro-brasileiros-nos-ultimos-meses-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 10 de junho de 2021.

<sup>39</sup> VERNON, James. *Hunger: a modern History*. Cambridge; London: Belknap, 2007, p. 1.



qual transcendia a análise dos fenômenos geográficos aos sociais, demonstra que o seu espectro atinge os continentes de forma desigual, determinando a organização da vida humana, ao longo dos séculos, de modo variado a depender da região geográfica, do meio ambiente, dos modos de vida. Sobretudo, nas palavras de Castro, a fome é uma “praga fabricada pelo homem”.<sup>40</sup>

Desde a fome ideologicamente apresentada como fenômeno natural e vista como ferramenta para o equilíbrio populacional do planeta e para a disciplina dos famintos ao trabalho, como defendeu Thomas Malthus; passando pela expansão colonial europeia do Século XIX, impulsionada, entre outros fatores, pela necessidade de garantir alimentos àqueles povos; até as greves de fome feitas pelas mulheres inglesas pelo direito de votar no início do Século XX, e por Gandhi na luta pela independência da Índia e pelo fim dos conflitos sectários entre hindus e muçulmanos, a fome determina e resulta de decisões de poder.<sup>41</sup>

No capítulo I deste trabalho, pretendemos reconstruir alguns conceitos ligados à estruturação social da produção e distribuição de alimentos. As noções (que serão delimitadas e analisadas) de direito humano à alimentação, segurança alimentar, soberania alimentar e soberania sobre os recursos naturais implicam distintas perspectivas políticas e econômicas e ensejam formas jurídicas e hermenêuticas diversas, impactando os resultados sociais concretos da sua aplicação. A distinção pretendida é útil para identificar uma maior aptidão da definição de soberania alimentar e suas formulações jurídicas em adequadamente lidar com os fatores que organizam a economia política (produção, circulação e consumo) dos alimentos. Nesse sentido, a soberania alimentar é compatível com o método e o objeto do Direito Econômico brasileiro, compreendido este como disciplina jurídica do excedente.

No capítulo II, trataremos das relações entre Estados nacionais e a conformação do sistema alimentar mundial a partir das suas estratégias de soberania alimentar e das instituições e formas jurídicas que as modelam e lhes dão eficácia e sustentação. A organização e o controle da produção e comércio alimentar ocorrem no âmbito da ordem internacional hierarquizada, a partir da formação de um “sistema alimentar mundial”, em que os Estados centrais e suas corporações ocupam e disputam constantemente posições de soberania e poder. A abordagem dos “regimes alimentares”, uma ferramenta de análise da

---

<sup>40</sup> CASTRO, Josué. *Geopolítica da fome*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1953, p. 54-55.

<sup>41</sup> CAPARRÓS, Martín. *A fome*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016, p. 237-247.

sociologia econômica que simultaneamente incorpora a dimensão histórica e contribui para a compreensão da dinâmica interna dessas disputas, auxilia a identificação de uma economia política dos sistemas agroalimentares nacionais e suas conexões internacionais, permitindo a análise sistêmica e dinâmica do papel dos Estados na política global de alimentos. Ao percorrer experiências de estratégias de promoção da soberania alimentar – em especial da Inglaterra e dos Estados Unidos, que se sucederam na hegemonia dos regimes alimentares –, é possível identificar que os países desenvolvidos mobilizam consideráveis recursos econômicos, militares, institucionais, culturais e jurídicos para formular e executar estratégias sistemáticas de organização da produção, comercialização e consumo em acirrada competição interestatal, visando à garantia de (i) abastecimento alimentar, (ii) preços adequados aos produtores agrícolas (iv) controle de tecnologias estratégicas, e (v) mercados internacionais para a diversificada gama de produtos agrícolas, que vão desde *commodities* até insumos (sementes e fertilizantes) e equipamentos de alta complexidade.

As perspectivas conjugadas do sistema alimentar mundial e dos regimes alimentares permitem compreender não apenas as experiências históricas moldadas pela centralidade britânica e norte-americana, mas também o contemporâneo comando da Organização Mundial do Comércio – OMC na regulação do comércio internacional, instrumental aos interesses dos países centrais e suas corporações, bem como a crise da hegemonia norte-americana frente à escalada da China como potência global. As desigualdades entre as nações implicam a retenção de subsídios por agricultores corporativos dos países centrais à custa de agricultores da periferia, bem como o controle de cadeias produtivas de alcance global e crescentemente financeirizadas, com a remoção de instrumentos de proteção e ordenação dos sistemas agroalimentares na periferia.

As tensões distributivas entre centro e periferia e internas a cada país expressam o exercício do poder em condições sociais determinadas e não podem ser apreendidas por modelos gerais e abstratos, mas por análises específicas das formações sociais, jurídicas, econômicas e culturais. No capítulo III, será abordada a teoria do subdesenvolvimento, nos termos formulados por Celso Furtado, como referencial teórico capaz de decifrar as questões agrária e agrícola brasileiras. Serão destrinchadas essas questões, centrais para a reflexão sobre o subdesenvolvimento e cuja solução permanece inacabada. A análise do caso brasileiro também será feita a partir da perspectiva dos regimes alimentares, de forma a conjugar este ferramental analítico com as formulações furtadianas. A trajetória da cadeia produtiva da soja (eixo estruturante do segundo regime alimentar tratado no capítulo II) será

abordada como um paradigma da modernização conservadora e da atual “economia do agronegócio” e seus deletérios efeitos sociais, econômicos e ecológicos, que confirma a atualidade da análise de Furtado sobre as questões agrária e agrícola e sobre o sentido mais amplo do desenvolvimento brasileiro.

No capítulo IV, reconstruiremos o sistema constitucional que estrutura a ordem econômica brasileira, com seus comandos finalísticos de desenvolvimento, soberania, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, que subordinam a política agrária, agrícola e alimentar. Trata-se de identificar os principais eixos do Direito Econômico para a soberania alimentar: a sua disciplina jurídica emerge, não de qualquer ponto periférico do sistema, mas diretamente da Constituição, e, como não poderia deixar de ser, traça, como um dos objetivos principais para o setor, o desenvolvimento. A ordem econômica constitucional enfatiza a dimensão ecológica do desenvolvimento, protegendo a megabiodiversidade brasileira e projetando a soberania econômica por meio da criação nacional das tecnologias socialmente necessárias integrada ao manejo sustentável dos recursos naturais e genéticos. Sob esse aspecto, a constituição econômica brasileira incorpora, de forma pioneira, temas e instrumentos que vieram a caracterizar o chamado *Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. Com a mesma dignidade, a política agroalimentar está imersa no próprio desenho político da federação. As preocupações com a alimentação da população não são atribuídas a apenas um dos entes federados, mas, num raro exercício de distribuição e articulação de competências, pertencem e obrigam a todos os entes da federação em cooperação.

Tal disciplina jurídica deve lidar, particularizadamente, com questões como a refuncionalização da propriedade da terra, a mobilização de diversos instrumentos de política agrícola e a recriação, em outras bases, do chamado Direito Agrário. Estas demandas apenas são possíveis, não nos quadros de um primitivo direito de inspiração e corte individualista, mas sim sob a racionalidade – diretamente derivada da Constituição – do Direito Econômico. Por isso, como se verá, é radicalmente contrária aos comandos constitucionais a postulação de que poder-se-ia disciplinar a produção, circulação e consumo alimentar sob a égide de um suposto “direito do agronegócio”. Trata-se, pelo contrário, de submeter tal circuito à soberania alimentar constitucionalmente consagrada.

No capítulo V, serão investigados e expostos relevantes instrumentos de organização do sistema agroalimentar e sua disciplina jurídica, no mais particularizado e

específico patamar: a administração de preços e as estratégias de abastecimento. A administração de preços é instrumento rotineiro na prática dos principais Estados capitalistas contemporâneos, como demonstra a experiência e a teorização dos EUA. Entre nós, tal ferramenta deriva sua disciplina jurídica diretamente da ordem econômica constitucional. Nossa experiência jurídica atravessa, como veremos, praticamente todo o Século XX, instrumentalizando, dos anos 1930 a 1960, os esforços para a formação de uma política nacional para agricultura e abastecimento, sofrendo os empuxos da modernização conservadora e do neoliberalismo entre as décadas de 1960 a 2000, e ganhando relevância para estruturar o apoio à agricultura familiar e também a expansão do agronegócio a partir dos anos 2000. Um movimento recente de desmonte desses instrumentos vem aumentando a vulnerabilidade da população brasileira à fome e à insegurança alimentar, que foi criticamente agravada e exposta no momento contemporâneo da pandemia.

## CAPÍTULO I – FOME, IDEOLOGIAS E FORMAS JURÍDICAS

*“Plantemos a roça.  
Lavremos a gleba.  
Cuidemos do ninho,  
do gado e da tulha.  
Fartura teremos  
e donos de sítio  
felizes seremos.”*  
CORA CORALINA

Este capítulo pretende empreender uma reconstrução de alguns conceitos historicamente elaborados para lidar com a questão da alimentação e da produção de alimentos. Conceitos e a forma jurídica carregam pontos de vista e interesses consubstanciados na visão de mundo a partir dos quais são construídos: os diferentes modos de compreender o problema da fome ensejam respostas políticas e instituições específicas,<sup>42</sup> e a recuperação do debate serve para identificar por que a noção de soberania alimentar e sua forma jurídica vão mais longe na apreensão dos fatores fundamentais que organizam a economia política (produção, circulação e consumo) dos alimentos. Essa reconstrução é instrumental para a formulação do problema a partir do Direito Econômico.

### **I.a. Direito Humano à Alimentação: a perspectiva individual**

A trajetória da internacionalização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais se concentra na primeira metade do Século XX e, especialmente, a fome como problema a ser enfrentado por um esforço conjunto de todas as nações ganhou destaque após

---

<sup>42</sup> Renato Maluf e Márcio Reis explicitam que, para se compreender a relação entre políticas alimentares e estratégias de desenvolvimento, é necessário reconhecer a existência de diversos conceitos – como o direito humano à alimentação, a segurança alimentar e a soberania alimentar, e permanentes disputas sobre os seus significados, o que exige a contextualização das construções conceituais e a qualificação teórica das estratégias para a sua promoção. Conferir: MALUF, Renato; REIS, Márcio. Conceitos e princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Orgs.). *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 15-42.

a Primeira Guerra Mundial, no contexto em que os países europeus tiveram suas economias arrasadas pelo conflito.<sup>43</sup>

A criação da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, tinha como foco principal o direito humanitário, mas também fez referência aos direitos econômicos. A Convenção da Liga das Nações, de 1920, defendia justas condições de trabalho para mulheres, crianças e homens, prevendo sanções para as violações de disposições nesse sentido.<sup>44</sup>

Durante o conturbado período entreguerras ocorreu progressivamente o reconhecimento dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais em razão da grande crise de desemprego e pobreza que assolou o mundo e, especialmente, a Europa. A crise econômica e as tensões sociais dela decorrentes se transfiguravam em demandas crescentes das populações pelo reconhecimento de que, para que houvesse democracia efetiva com liberdade real, era indispensável assegurar condições econômicas de vida digna.

A situação de crise econômica e social se agravaria com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que extrapolou o conflito para além das fronteiras europeias, com trágicos impactos sobre todo o sistema econômico mundial. No contexto da Guerra Fria que se seguiu, os Estados Unidos buscavam ampliar sua influência em todos os continentes e frear a expansão do domínio comunista liderado pela União Soviética, em uma disputa bipolar por hegemonia política e econômica. No âmbito dessa disputa, a fome passou a ser combatida através de instrumentos de cooperação internacional, para evitar a instabilidade social e política capazes de desencadear processos revolucionários em países pobres. Assim, “o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial”.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> SILVA, Sandro. *A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação*. Brasília: IPEA, 2014, p. 8. (Texto para Discussão n. 1953).

<sup>44</sup> Artigo 23 da Convenção da Liga das Nações: “Art. 23. Sob a reserva e em conformidade com as disposições das Convenções internacionais atualmente existentes ou que serão ulteriormente concluídas, os membros da Sociedade: esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança nos seus próprios territórios, assim como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e indústria e, com esse fim, por fundar e sustentar as organizações internacionais necessárias”. Conferir: FRANÇA, Alexandra. *O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2004, p. 44.

<sup>45</sup> SILVA, *A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional, op. cit.*, p. 9.

Nesse contexto, foram criadas diversas organizações multilaterais e firmados acordos internacionais que abordaram temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura e ajuda humanitária.<sup>46</sup>

Em 1943, foi realizada uma conferência nas Nações Unidas em Hot Springs (EUA), voltada a debater estratégias para lidar com a questão alimentar em face da destruição causada pela guerra onde foi definida a criação de uma organização mundial permanente para a alimentação e a agricultura. Em 16 de outubro de 1945, em Quebec, foi criada a FAO.<sup>47</sup>

A Carta de São Francisco, tratado internacional que criou a ONU em 1945, menciona expressamente o dever de promoção de direitos humanos e da dignidade humana por parte dos Estados signatários.<sup>48</sup> Segundo André de Carvalho Ramos,<sup>49</sup> trata-se do primeiro tratado de alcance universal que reconhece os direitos fundamentais de todos os seres humanos, impondo aos Estados a obrigação de assegurar direitos básicos a todos sob sua jurisdição, sejam nacionais ou estrangeiros.

---

<sup>46</sup> SILVA, *A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional*, op. cit., p. 9. Costuma-se atribuir aos Estados Unidos um papel relevante na inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais na Declaração Universal dos Direitos Humanos, notadamente a partir do célebre discurso do Presidente Franklin Roosevelt para o Congresso americano, *The four freedoms*, em que destacou quatro “liberdades humanas” consideradas essenciais, dentre as quais apontava a importância de se “libertar das necessidades”. Conferir: ROOSEVELT, Franklin Delano. *Annual Message to Congress. January 6, 1941*. Washington, D.C., 1941. Disponível em: <<https://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/>>. Acesso em: 15 de abril de 2019. Conferir também: EIDE, Asbjørn. Human rights requirements to social and economic development. *Food Policy*, Amsterdã, v. 21, n. 1, p. 23-29, 1996, p. 28.

<sup>47</sup> SILVA, *A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional*, op. cit., p. 9; e SHAW, John *World Food Security: a History since 1945*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 3-11. Em 1952, o brasileiro Josué de Castro, médico, geógrafo e autor de diversos trabalhos sobre o tema da fome e personalidade de destaque mundial, assumiu a presidência do Conselho da FAO, permanecendo à frente da organização por três anos. O principal livro do autor, *Geografia da Fome*, impactou profundamente o estudo da realidade brasileira e da fome no mundo, primeiro por identificar geograficamente a fome, e segundo, por correlacionar fome e subdesenvolvimento, ou seja, por considerar a fome uma questão política (e, portanto, passível de eliminação). Conferir: CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão e aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; e SILVA, Tânia Elias Magno. Josué de Castro e os estudos sobre a fome no Brasil. *Cronos*, Natal, v. 10, n. 1, p. 51-77, 2009. Um exaustivo e competente mapeamento dos estudos biográficos e bibliográficos e da vasta contribuição de Castro para a ciência em diversas áreas do conhecimento brasileiro (nos campos da geografia, história, saúde e nutrição, ecologia, economia, educação, sociologia, entre outras) está em: SILVA, Mercês de Fátima dos Santos. *Josué de Castro: um autor do legado esquecido? Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2016.*

<sup>48</sup> A Carta da ONU foi ratificada pelo Brasil em 12 de setembro de 1945 e promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.

<sup>49</sup> RAMOS, André de Carvalho. O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo (Orgs.). *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal – Balanço e Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 27.

Apesar de não consagrar expressamente o direito à alimentação, a Carta da ONU faz referências ao favorecimento pelas Nações Unidas de níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social (artigo 55, “a”):

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

Eide afirma que o compromisso da Carta da ONU constitui a base sobre a qual os direitos humanos e o desenvolvimento deveriam ser simultaneamente promovidos, seja coletivamente pelas Nações Unidas e outras organizações internacionais, seja pelos Estados Partes.<sup>50</sup>

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela Assembleia Geral da ONU, no artigo 25 (1), consagra o direito à alimentação:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

A evolução do conteúdo do direito à alimentação iria além de um direito a estar livre da fome, ou seja, não se tratava apenas de assegurar que as pessoas não morram de fome (garantia ligada ao direito fundamental à vida), mas também do dever dos Estados de assegurar alimentação em quantidade e qualidade adequadas para permitir a saúde e o bem-estar ao ser humano.<sup>51</sup>

Nesse sentido, o direito à alimentação não se restringiria a uma interpretação extensiva do direito à vida (positivado no artigo 6º do Pacto dos Direitos Civis e Políticos). O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, adotado pela Resolução nº 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, visou ao entendimento amplo do direito à alimentação, uma vez que reforça o “direito a um

---

<sup>50</sup> EIDE, *Human rights requirements to social and economic development*, op. cit., p. 24.

<sup>51</sup> FERRAZ, Mariana de Araújo. *Direito Humano à Alimentação e sustentabilidade no sistema alimentar*. São Paulo: Paulina, 2017, p. 48.



nível de vida adequado”, previsto no artigo 25 da Declaração Universal e reiterado no artigo 11 do PIDESC.<sup>52</sup>

Até o momento, 170 países aderiram ao PIDESC, tornando-se Estados Partes, o que os obriga a adotar medidas para a efetivação dos direitos proclamados no PIDESC e a prestar informações periódicas às Nações Unidas sobre o progresso na realização desses direitos. O Brasil ratificou o PIDESC em 24 de janeiro de 1992 (incorporando-o à legislação nacional por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992).

Diversos autores ressaltam a importância do artigo 11 do PIDESC, destacando duas previsões: (i) o *direito a uma alimentação adequada*, que provém do “direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e para sua família, inclusive a alimentação, vestimenta e moradia adequadas”; e (2) o *direito de toda pessoa de estar protegida contra a fome*.<sup>53</sup>

Em 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – CDESC<sup>54</sup> adotou o Comentário Geral nº 12<sup>55</sup> sobre o direito à alimentação, que se transformou em um marco para as organizações de direitos humanos e uma referência para a comunidade

---

<sup>52</sup>Artigo 11 do PIDESC: “1. ARTIGO 11 1. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o **direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família**, inclusive à **alimentação**, vestimenta e moradia **adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados-Partes do presente pacto, reconhecendo o **direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) **Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou pela reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;**

b) **Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios**” (grifo nosso).

<sup>53</sup> GOLAY, Christophe. *Direito à alimentação e acesso à justiça: exemplos em nível nacional, regional e internacional*. Roma: FAO, 2009, p. 11.

<sup>54</sup> O CDESC foi instituído em 1985 pelo Conselho Econômico e Social – ECOSOC das Nações Unidas a fim de controlar a aplicação, pelos Estados Partes, das disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. O Comentário Geral nº 12 é uma nota interpretativa do Direito à Alimentação previsto no PIDESC, e é referenciado como UN Doc. E/C.12/1999/5. Também é relevante para a interpretação do conteúdo do Direito à Alimentação, o Comentário Geral nº 15 do mesmo Comitê sobre o Direito à Água, Doc. ONU. E/C.12/2002/11, adotado em 2002, que inclui o direito à água potável como componente do direito à alimentação. Conferir: WINDFUHR, Michael; JONSÉN, Jennie. *Food Sovereignty: towards democracy in localized food systems*. Rugby: ITDG, 2005, p. 20.

<sup>55</sup> CDESC, Comentário geral nº 12. O direito a uma alimentação suficiente (art. 11) (12 de maio de 1999), Doc. N.U. E/C.12/1999/5, par. 2. O Comentário geral nº 12 é uma nota interpretativa do Direito à Alimentação previsto no PIDESC.

internacional,<sup>56</sup> ao definir que o direito à alimentação compreende o direito a uma alimentação *adequada*:

[o] direito a uma alimentação [adequada] é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem física e economicamente acesso a qualquer momento a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la. O conteúdo essencial do direito a uma alimentação [adequada] compreende (...) a disponibilidade de alimentação isenta de substâncias nocivas e aceitável em uma cultura determinada, em quantidade suficiente e de uma qualidade própria para satisfazer as necessidades alimentares do indivíduo (e) a acessibilidade ou possibilidade de obter essa alimentação de modo duradouro e que não restrinja o gozo dos outros direitos humanos.<sup>57</sup>

Essa definição inspira-se ampla e notoriamente nos trabalhos de Amartya Sen, que ressaltam a importância das “capacidades” ou “intitamentos” (*entitlements*) dos indivíduos e comunidades para acessar o alimento.<sup>58</sup>

O direito a uma alimentação adequada compreende, portanto, três elementos essenciais: (i) a *adequação* da alimentação, (ii) a *disponibilidade* e (iii) a *acessibilidade* ao alimento de modo duradouro e com dignidade.<sup>59</sup>

Para ser *adequada*, “a alimentação deve ser ao mesmo tempo suficiente e de qualidade adequada”:<sup>60</sup> o conjunto da dieta alimentar deve conter os nutrientes necessários ao crescimento físico e mental, ao desenvolvimento e à subsistência do indivíduo, bem como à atividade física do indivíduo, de acordo com as necessidades fisiológicas do ser humano

---

<sup>56</sup> BELIK, Walter. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003, p. 14.

<sup>57</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 6-8.

<sup>58</sup> GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 11; VIZARD, Polly. The contributions of Professor Amartya Sen in the field of human rights. *CASEpapers*, Londres, n. 91, 2005, p. 34-35; MAXWELL, Simon; SLATER, Rachel. Food policy old and new. *Development policy review*, Londres, v. 21, n. 5-6, p. 531-553, 2003, p. 534-535; e FAO. *Avaliação da cooperação da FAO com o Brasil – 2002 – 2010*: relatório final. Roma, 2011, p. 65. A partir de análises de graves crises de fome como as de Bengala em 1943, da Etiópia em 1973 e de Bangladesh em 1974, Sen atribui importância à capacidade das pessoas de obter alimentos pelos meios institucionais disponíveis na sociedade (que incluiriam alternativas de produção, oportunidades de comércio, direitos exigíveis perante o Estado, etc.): “[o] *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa” (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 57). Segundo essa abordagem, alterações nas mencionadas capacidades impactariam significativamente a distribuição social dos fluxos e do acesso aos alimentos. Conferir também: SEN, Amartya. *Poverty and famines an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University, 1981; e SEN, Amartya. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. *Quarterly Journal of Economics*, Oxford, n. 3, v. 96, p. 433-464, 1981. Para uma visão da contribuição de Sen ao campo dos Direitos Humanos, conferir: VIZARD, *The contributions of Professor Amartya Sen in the field of human rights*, op. cit.

<sup>59</sup> GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 12.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 12.

em todos os estágios do ciclo de vida e em função do gênero e da ocupação.<sup>61</sup> A alimentação deve ainda ser sadia, desprovida de elementos tóxicos ou contaminantes, e precisa ser aceitável culturalmente.<sup>62</sup>

A alimentação deve ser *disponível*, ou seja, precisa poder ser obtida diretamente, da terra ou de outros recursos naturais, ou indiretamente, por meio de sistemas de distribuição que façam chegar o alimento até a pessoa.<sup>63</sup>

Quanto ao aspecto da *acessibilidade* da alimentação, o CDESC fez uma distinção em duas vertentes: econômica e física.<sup>64</sup> A *acessibilidade econômica* implica que “as despesas realizadas por um indivíduo ou uma família na aquisição de gêneros alimentícios que asseguram um regime alimentar adequado sejam tais que não restrinjam o gozo dos demais direitos humanos (saúde, habitação, educação, entre outros)”.<sup>65</sup> A *acessibilidade física* significa que “toda pessoa, inclusive as pessoas fisicamente vulneráveis, como lactentes e crianças pequenas, pessoas idosas, deficientes, doentes em fase terminal e pessoas que têm problemas médicos persistentes, entre os quais os doentes mentais, deve ter acesso a uma alimentação suficiente”.<sup>66</sup>

Além disso, segundo o CDESC, para ser compatível com a dignidade humana, o direito a uma alimentação adequada deve ser interpretado como o direito de poder se alimentar por seus próprios meios, com dignidade.<sup>67</sup> Com base nesse princípio, a diretriz 8 sobre o direito à alimentação estabelece que os Estados deverão favorecer o acesso aos recursos produtivos, como terra, água e sementes, e ao trabalho, voltados a garantir que toda pessoa tenha acesso à alimentação.<sup>68</sup>

---

<sup>61</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 9.

<sup>62</sup> GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 12.

<sup>63</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 8, 12; e GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 12.

<sup>64</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 13.

<sup>65</sup> GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 13.

<sup>66</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 8. GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 13.

<sup>67</sup> CDESC, Relatório do Relator especial sobre o direito à alimentação, Jean Ziegler (10 de janeiro de 2008), Doc. N.U. A/HRC/7/5, par. 18. Segundo a diretriz 1.1 sobre o direito à alimentação, os Estados devem criar as condições necessárias “para que as pessoas possam se alimentar e alimentar sua família, com liberdade e dignidade” (GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça*, op. cit., p. 13).

<sup>68</sup> “Os Estados deveriam facilitar o acesso aos recursos e a sua utilização de forma sustentável, não-discriminatória e segura de acordo com a sua legislação nacional e com o direito internacional e deveriam proteger os bens que são importantes para a subsistência da população. Os Estados deveriam respeitar e proteger os direitos individuais relativos aos recursos, tais como a terra, a água, as florestas, a pesca e a pecuária sem discriminação de nenhum tipo. Quando necessário e apropriado, os Estados deveriam empreender uma reforma agrária, assim como outras reformas de políticas em consonância com as suas obrigações em matéria

O parágrafo 2 do artigo 11 do PIDESC reconheceu o *direito de estar ao abrigo da fome*. Segundo Golay, esse parágrafo deve ser interpretado em seu contexto, como uma subnorma do parágrafo 1 do mesmo artigo, e portanto o direito de estar ao abrigo da fome deve, conseqüentemente, ser interpretado como a norma derradeira que protege o indivíduo contra a fome, definida como a absorção insuficiente ou inadequada de alimentos e a baixa resistência às doenças que levam à morte. Por isso, o direito de estar ao abrigo da fome foi consagrado como direito fundamental.<sup>69</sup>

O Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação estabeleceu que:

[c]ada Estado é obrigado a assegurar a toda pessoa que está sob sua jurisdição o acesso a um mínimo de alimentação indispensável, que seja suficiente, adequada no plano nutricional e saudável, a fim de garantir que essa pessoa esteja ao abrigo da fome. (...) Há violação do Pacto quando um Estado não assegura o mínimo essencial exigido para que o indivíduo esteja ao abrigo da fome.<sup>70</sup>

O direito à alimentação positivado pelo PIDESC prevê deveres estatais voltados à garantia desse direito. O dever dos Estados Partes de assegurar a efetivação do direito humano à alimentação implica a obrigação de *respeitar, proteger e fazer cumprir* esse direito em relação a cada pessoa sob sua jurisdição.<sup>71</sup>

O direito à alimentação adequada, como qualquer outro direito humano, impõe três tipos ou níveis de obrigações aos Estados Partes. As obrigações de respeitar, proteger e satisfazer o direito. (...) A obrigação de **respeitar** o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. A obrigação de **proteger** requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada. A obrigação de **satisfazer** (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões

---

de direitos humanos e em conformidade com o Estado de Direito, a fim de assegurar um acesso eficaz e equitativo à terra e de reforçar o crescimento em favor dos pobres. (...)”. As Diretrizes Voluntárias consistem em uma iniciativa de governos em interpretar direito humano à alimentação e recomendar ações aos Estados na implementação da sua realização progressiva, como meio para alcançar os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996. Conferir: FAO. *O direito à alimentação: diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Roma, 2015, p. iii e 17-20; e GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça, op. cit.*, p. 13.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>70</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 14, 17.

<sup>71</sup> WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty, op. cit.*, p. 19. Para um detalhamento das previsões do Comentário geral nº 12 sobre os deveres correlatos dos Estados na garantia do Direito Humano à Alimentação, conferir: GOLAY, *Direito à alimentação e acesso à justiça, op. cit.*, p. 14-19.

além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente.<sup>72</sup>

Em síntese, os Estados Partes têm o dever de respeitar, de modo a não restringir a capacidade das pessoas de prover os próprios alimentos; proteger grupos e pessoas vulneráveis; e cumprir, provendo alimentos para aqueles que não os possam conseguir pelos próprios meios.<sup>73</sup>

O Direito Humano à Alimentação formalizou, portanto, deveres dos Estados Partes, como pessoas jurídicas de direito internacional, de criarem mecanismos de garantia do direito à alimentação por meio da sua proteção, por disciplina jurídica interna e políticas públicas – prestações estatais positivas voltadas à efetivação do pleno exercício daquele direito, que envolvem a organização dos fatores sensíveis de produção e distribuição de alimentos, como a terra, a água, as sementes, tecnologia, emprego e renda.<sup>74</sup>

#### I.a.i. O problema da eficácia

Apesar da grande relevância do Direito Humano à Alimentação na luta política de comunidades e populações e nos debates sobre políticas públicas, é necessário apontar os diversos limites dessa abordagem.

Salta aos olhos a constatação da ineficácia do direito em um cenário mundial em que 25,9% da população mundial, ou seja, dois bilhões de pessoas, experimentaram alguma restrição (moderada ou grave) de acesso ao alimento em 2019, e da expectativa de aumento do número de pessoas afetadas pela fome.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> CDESC, Comentário geral nº 12, par. 15 (grifos nossos).

<sup>73</sup> BELIK, Walter. Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 10, p. 25-29, 2014, p. 25.

<sup>74</sup> Sobre direito e políticas públicas, entre tantos, conferir: GRAU, Eros. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 26-36; COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 737, p. 11-22, 1997; e BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. Para uma crítica convincente da visão das políticas públicas como perspectiva fragmentária e insuficiente para a promoção do desenvolvimento, que demanda necessariamente a visão global estratégica e a técnica jurídica do planejamento, conferir: BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 143-162.

<sup>75</sup> FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*

Ziegler chega a afirmar que “dentre todos os direitos humanos, o direito à alimentação é, seguramente, o mais constante e mais massivamente violado em nosso planeta”.<sup>76</sup>

Não se pode ignorar também, que a esmagadora maioria dos que não têm garantido o direito à alimentação está na Ásia, África e América Latina e que as mulheres são mais afetadas pela fome do que os homens, percebendo-se desigualdades dentro da desigualdade.<sup>77</sup>

De fato, estudiosos e ativistas apontam que o principal déficit do Direito Humano à Alimentação ocorre em relação ao sistemático descumprimento das obrigações de garantir ininterruptamente o acesso físico e econômico a uma alimentação adequada.<sup>78</sup> Contudo, a ineficácia do Direito Humano à Alimentação não decorre apenas da inadequação política e institucional em desacordo com o direito positivo, mas da própria concepção tradicional de direitos humanos que subjaz ao debate sobre o Direito Humano à Alimentação.<sup>79</sup>

#### I.a.ii. Direitos humanos – um olhar crítico

---

<sup>76</sup> ZIEGLER, Jean. *Destruição em massa: geopolítica da fome*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 19. O autor, além de ter sido relator da ONU para a questão da fome e contundente denunciador da ineficácia do sistema, aponta a mesma fragilidade estrutural sobre o regime de transparência do sistema financeiro internacional. Esse conjunto de constatações e reflexões é relevante para demonstrar os limites da abordagem dos direitos humanos e do sistema internacional de sua proteção. Conferir: ZIEGLER, Jean. *A Suíça lava mais branco*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

<sup>77</sup> ZIEGLER, *Destruição em massa, op. cit.*, p. 19.

<sup>78</sup> WITTMAN, Hannah. Food Sovereignty: a new rights framework for food and nature? *Environment and Society: Advances in Research*, v. 2, p. 87-105, 2011; GOULET, Richard. Food Sovereignty: a step forward in the realisation of the right to food. *Law Social Justice and Global Development Journal*, Coventry, v. 13, n. 1, p. 1-21, 2009; e MOWBRAY, Jaqueline. The right to food and the international economic system: an assessment of the rights based approach to the problem of world hunger. *Leiden Journal of International Law*, Leiden, n. 20, p. 545-569, 2007.

<sup>79</sup> CORRÊA, Leonardo; OLIVEIRA, Lucas Costa. Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos: um diálogo possível e necessário. In: CORRÊA, Leonardo (Org.). *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, 2019, p. 27.

Os direitos humanos não podem ser tomados acriticamente, como solução para estruturas sociais econômicas permeadas por relações de dominação, ou como atributo imediato, imparcial e neutro da dignidade humana.<sup>80</sup>

Existe, hoje, um predomínio da linguagem dos direitos humanos enquanto propiciadores da dignidade humana. No entanto, embora a positivação e a internacionalização dos direitos humanos sejam concebidas como processos lineares e consagradores de uma sociedade justa, a realidade invisibilizada desse processo é que, no mundo atual, a ampla maioria da população não é sujeito de direitos humanos e sim objeto dos discursos pelos quais se constitui a narrativa hegemônica.<sup>81</sup>

Segundo Santos e Chauí, a realidade contrafactual – porém amplamente disseminada – de que os direitos humanos promoveriam justiça social se sustentaria em algumas ilusões, com viés marcadamente liberal: (i) a ilusão *teleológica* que consiste em “ler a história de frente para trás” e, conseqüentemente, enxerga o processo de internacionalização dos direitos humanos como um “caminho linearmente orientado” ao resultado discursivo de que se trata de um “bem incondicional”, quando, na realidade, no passado – assim como no presente –, diferentes narrativas estavam em disputa pela

---

<sup>80</sup> Na sua obra sobre a questão judaica, Marx faz a famosa crítica dos limites da Revolução Francesa e da retórica dos direitos do homem: “Antes de tudo constatemos o fato de que os assim chamados direitos humanos, os *droits de l’homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, nada mais são do que os direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade” (MARX, Karl. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 48). Alysson Mascaro sistematiza, no campo do pensamento jurídico, a reflexão sobre os direitos humanos em três vertentes, que, segundo o autor, correspondem a leituras teóricas sobre a própria política, sua manifestação, estruturas e interesses. Uma primeira vertente, a do positivismo jurídico, localiza o fundamento do direito na norma jurídica. A segunda vertente, que denomina como não juspositivista, buscaria identificar o poder por detrás ou como sustentáculo do direito. Uma terceira leitura, marxista, situa, no direito, as determinações sociais estruturais do capitalismo. As variadas visões juspositivistas vislumbram uma evolução histórica que vai desde a redução dos direitos humanos a direitos fundamentais normatizados (adotada por pensadores como Hans Kelsen) até a afirmação dos direitos humanos como compreensão superior, distinta e de principiologia necessária à aplicação das normas (a exemplo de Ronald Dworkin). Norberto Bobbio, na segunda metade do Século XX, empreendeu uma defesa teórica dos direitos humanos por caminhos juspositivistas, apostando em sua consecução substantiva articulada à normatividade. De outro lado, matizes de pensamento jurídico não positivistas, apesar de muito distintas entre si, identificam-se, segundo Mascaro, pela recusa em reconhecer no direito positivo a verdade do direito. Autores como Carl Schmitt, a partir do decisionismo e da exceção, e Michel Foucault, pela microfísica do poder em lugar das instituições jurídicas e de suas declaradas intenções, denunciam a fragilidade das normas jurídicas em face do poder. Uma terceira leitura dos direitos humanos, integrante desse panorama e à qual se filia Mascaro, é a crítica marxista, que questiona tanto a normatividade jurídica como o poder e enxerga a especificidade da forma do direito com o modo capitalista de produção. Conferir: MASCARO, Alysson Leandro. *Direitos Humanos: uma crítica marxista*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 101, p. 109-137, 2017. Conferir também: MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas, 2014, cap. 12.

<sup>81</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. *Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez [S.p.], 2014 (livro digital).

significação da dignidade humana, sendo os Direitos Humanos apenas uma delas;<sup>82</sup> (ii) a ilusão do *triumfalismo* de que “a vitória da narrativa dos direitos humanos seria um bem humano incondicional”, e que quaisquer outras gramáticas de emancipação social (como os ideais de libertação nacional, por exemplo), seriam inferiores do ponto de vista ético e político; (iii) a *descontextualização* dos Direitos Humanos, que passam a ser sempre vinculados a uma linguagem emancipatória quando, na verdade, “os direitos humanos foram usados, como discurso e como arma política, em contextos muito distintos e com objetivos contraditórios”;<sup>83</sup> (iv) a ilusão do *monolitismo*, pela qual se negam ou minimizam as tensões e contradições inerentes à teoria dos direitos humanos, em especial a tensão que resulta da dualidade de concepções de coletividade – a humanidade como coletividade mais ampla (*direitos do homem*), por um lado, e o conjunto de cidadãos de um determinado Estado, como coletividade mais restrita (*direitos do cidadão*), por outro –; e (v) o *antiestatismo* em que o discurso dos direitos humanos se traduziu social e politicamente, com a exigência de que, “para serem respeitados, apenas exigiam do Estado uma atitude negativa”, de abster-se de violá-los, mesmo diante da crescente positivação dos direitos sociais, econômicos e culturais que demandam um papel ativo do Estado.<sup>84</sup>

### I.a.iii. Ineficácia *versus* atores sociais

Para o paradigma dominante que ampara a retórica ou a institucionalidade dos direitos humanos, estes se realizariam pela sua declaração; pela extensão e generalização

---

<sup>82</sup> “A vitória histórica dos direitos humanos traduziu-se muitas vezes num ato de violenta reconfiguração histórica: as mesmas ações quem vistas da perspectiva de outras concepções de dignidade humana, eram ações de opressão ou dominação, foram reconfiguradas como ações emancipatórias e libertadoras, se levadas a cabo em nome dos direitos humanos” (SANTOS; CHAUÍ, *Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento, op. cit.*).

<sup>83</sup> *Ibidem*. É usualmente reconhecido que os direitos humanos, como gramática emancipatória, advêm do Iluminismo do Século XVII, das revoluções francesa e americana. No entanto, desde então, foram usados como discurso e arma política em contextos muito distintos e com objetivos contraditórios. Na metade do século passado, o discurso dos direitos humanos passa a ser concebido através de uma gramática de dignidade humana despolitizada consoante as políticas liberais, o desenvolvimento capitalista e o próprio colonialismo – seja ele histórico ou ainda vigente entre países centrais e periféricos. Como se verá adiante, os programas de ajuda alimentar dos Estados Unidos, criados sob o discurso humanitário oficial de libertar da necessidade os povos famintos, são primordialmente instrumentos de regulação de preços dos seus produtos agrícolas e incentivo aos grandes mercadores de grãos. Conferir, entre outros, MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A formação do império americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005; e FIORI, José Luís. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007.

<sup>84</sup> SANTOS; CHAUÍ, *Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento, op. cit.*; Conferir: CORRÊA; OLIVEIRA, *Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, op. cit.*, p. 32.



dos direitos do ponto de vista formal, sem maiores considerações sobre os bens que tais direitos devem garantir, as condições materiais para exigí-los ou colocá-los em prática, ou as lutas sociais necessárias para a garantia concreta de um acesso mais justo a uma vida digna.<sup>85</sup> Não está em jogo a redefinição do poder entre classes ou setores sociais, ou entre países com distintas posições na atual divisão internacional do trabalho.

Na visão de Joaquín Herrera Flores, a lógica simplificadora da abordagem tradicional dos direitos humanos conduz à crença descontextualizada de que todos possuiriam direitos sem necessariamente existirem as verdadeiras condições para o seu exercício, afastando a perspectiva da luta por esses direitos e de saída de comunidades inteiras da posição de meros objetos do discurso dos direitos humanos para titulares reais desses direitos.<sup>86</sup>

Por meio da descontextualização em relação à realidade, os direitos humanos podem surgir como ideais abstratos e universais de natureza transcendental. A lógica da descontextualização, portanto, está impregnada na narrativa da doutrina dominante mesmo em um cenário político e econômico em que se ampliam as disparidades.<sup>87</sup>

Não se trata de rechaçar as boas intenções dos que lutam pelos direitos humanos e, em especial, pela concretização do Direito Humano à Alimentação. Sem dúvidas, essa construção pode ser relevante para uma efetiva implementação dos direitos. No entanto, a discussão crítica evidencia que a abordagem dos direitos humanos contém uma retórica de universalidade e abstração desconectada das práticas sociais reais, que, por isso mesmo, é limitada em sua capacidade explicativa e transformadora.

Especialmente no que tange ao Direito Humano à Alimentação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é um marco referencial de legitimação política a partir da afirmação de uma narrativa de dignidade humana centrada na lógica da abstração e do universalismo típica da abordagem liberal. No mesmo sentido, a positivação do Direito Humano à Alimentação no PIDESC, de 1966 e, posteriormente, no Comentário Geral nº 12 de 1996 obedecem a mesma lógica.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 27.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 27. Conferir: CORRÊA; OLIVEIRA, *Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>87</sup> FLORES, *A reinvenção dos direitos humanos*, *op. cit.*, p. 31; e CORRÊA; OLIVEIRA, *Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

O significado e o conteúdo do Direito Humano à Alimentação decorrem das permanentes disputas políticas, e os diferentes atores buscam atribuir-lhe diferentes sentidos. Sob essa perspectiva, a simples positivação do Direito Humano à Alimentação nos textos normativos é importante, mas claramente não suficiente para a erradicação da fome e a democratização de uma alimentação adequada, na medida em que tais normas jurídicas são apenas um ponto de partida, uma moldura retórica – e, em alguma medida, institucional – a partir da qual o embate político real será travado. Nesse sentido, a própria noção de direitos humanos é uma noção em movimento, fruto de lutas políticas e discursivas que visam legitimar uma determinada apropriação política e, conseqüentemente, a sua ressignificação jurídica.<sup>89</sup>

No lugar do homem como sujeito universal, é necessário reconhecer a diversidade dos sujeitos (nações, etnias, classes, gêneros, regiões, comunidades, empresas, a multiplicidade de produtores, consumidores, cidadãos e etc.) e seus interesses como elementos fundamentais da dinâmica conflituosa das demandas relacionadas ao direito à alimentação, bem como a pluralidade das formas de produção, circulação e consumo de alimentos, não apenas inseridas na lógica predominante de mercado, mas para além dela, como são os setores da agricultura familiar, os povos originários, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, famílias ribeirinhas, entre outros.<sup>90</sup>

A superação da limitação ideológica do universalismo também é condição para (i) a visibilidade das assimetrias sociais, de gênero e raça relacionadas à reprodução dos sistemas agroalimentares; e (ii) a compreensão dos embates pelas diferentes formas de produção, circulação e consumo de alimentos a partir da ideia de territorialização, que envolve as disputas pelos sentidos dessas relações com o espaço (os diversos territórios).<sup>91</sup>

É evidente a limitação da noção de Direito Humano à Alimentação Adequada e a necessidade do seu alargamento para que, no lugar de abstrações, universalismos importados de uma narrativa histórica e teórica hegemônica, sejam realçadas as práticas sociais como formadoras do conteúdo jurídico dos direitos, ou seja, tenham espaço os sujeitos, necessidades e interesses em disputa na realidade, o que alguns autores chamam de

---

<sup>89</sup> CORRÊA; OLIVEIRA, *Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 35-36.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 37. Sobre a incorporação destes atores como sujeitos de direito na ordem econômica, conferir: OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>91</sup> CORRÊA; OLIVEIRA, *Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 37.

Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que busca ampliar a noção de Direito Humano à Alimentação através da interação com outras categorias analíticas – como justiça alimentar, soberania alimentar e a abordagem dos alimentos como bens comuns.<sup>92</sup>

O Direito Humano à Alimentação se restringe à perspectiva individual, e não alcança a compreensão dos problemas estruturais de desenvolvimento agrícola e rural, da produção e consumo de alimentos no âmbito do sistema econômico internacional:

o foco em direitos egocêntricos desvia a atenção das relações econômicas e políticas concretas que estruturam o sistema alimentar global. Também corre o risco de reduzir o problema da fome e da desnutrição a um problema humanitário a ser resolvido pelos países ricos (...).<sup>93</sup>

### **I.b. Segurança alimentar e a solução pelo mercado**

A ideia e a instrumentalização da noção de “segurança alimentar” visam a superar algumas das notadas insuficiências do paradigma dos Direitos Humanos. Como veremos adiante, essa perspectiva, mesmo ofertando alguns avanços, também tem limites que precisam ser teórica e praticamente superados.

Sage aponta a diversidade de significados e apropriações da expressão “segurança alimentar”, ao sugerir a existência de aproximadamente 200 definições e 450 indicadores da segurança alimentar a partir de um amplo espectro de disciplinas científicas (desde o campo das ciências sociais até os das agrárias e nutricionais) e a sua difundida aplicação como instrumento de políticas públicas.<sup>94</sup>

Segundo Maluf, distintas acepções são atribuídas à noção de segurança alimentar, por se tratar de conceito que define um objetivo de políticas públicas. As

---

<sup>92</sup> CORRÊA; OLIVEIRA, *Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 38; VIVERO-POL. Jose Luis Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: CORRÊA, *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*, op. cit., p. 41-90.

<sup>93</sup> No original: “a focus on egocentric rights diverts attention from concrete economic and political relations such as corporate control over agricultural inputs and knowledge and economic policies that structure the global food system. It also runs the risk of reducing the issue of hunger and malnutrition to a humanitarian problem for the rich countries to solve” (MAZHAR, Farhad *et. al. Food Sovereignty and Uncultivated Biodiversity in South Asia: essays on the poverty of food policy and the wealth of the social landscape*. Ottawa: International Development Research Centre, 2007, p. 65). Conferir também: WITTMAN, *Food Sovereignty*, op. cit., p. 92; GOULET, *Food Sovereignty*, op. cit., p. 7; e MOWBRAY, *The right to food and the international economic system*, op. cit., p. 546.

<sup>94</sup> SAGE, Colin. *Environment and food*. Nova York: Routledge, 2012, p. 211.

definições de segurança alimentar, e, em especial, as ações propostas ou implementadas a este título refletiriam três ordens de fatores: (i) as condições econômicas dos países ou grupos de países em determinada circunstância histórica; (ii) o perfil dos organismos internacionais que tratam desta questão; e (iii) a apropriação que os distintos agentes econômicos e atores sociais fazem dessa noção.<sup>95</sup>

Embora haja uma infinidade de definições de "segurança alimentar" e seu significado tenha evoluído ao longo do tempo,<sup>96</sup> hoje, as principais instituições ligadas a questões alimentares, governos, organizações multilaterais e corporações alimentares transnacionais, seguem a definição do órgão do Sistema ONU propagador da visão comumente mais aceita, a FAO.<sup>97</sup>

Faremos, neste tópico, um mapeamento conceitual instrumental, que visa a (i) identificar a componente mais presente e comum e (ii) esclarecer a atual definição da FAO. O mapeamento do conceito é útil na medida em que, ao identificar o modo como se institucionalizaram políticas internacionais e nacionais de segurança alimentar, permite compreender, de um lado, as dinâmicas de poder que estruturam os sistemas agroalimentares e, de outro, as dificuldades e obstáculos à solução do problema da fome e do abastecimento alimentar.

As políticas agrícolas e de abastecimento alimentar são historicamente componentes-chave da construção dos Estados nacionais.<sup>98</sup> A ideia de segurança alimentar surgiu na Europa, no período subsequente à Primeira Guerra Mundial, intimamente ligada a preocupações de segurança nacional. Nos países europeus que haviam sido devastados pelo conflito bélico se discutia a produção, o abastecimento e a autossuficiência alimentares como

---

<sup>95</sup> MALUF, Renato. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, Walter; MALUF, Renato (Orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberação*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2000, p. 37-64; MALUF, Renato. Economic Development and The Food Question in Latin America. *Food Policy*, Amsterdã, v. 23, n. 2, p. 155-172, 1998; e MALUF, Renato. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o Caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, p. 134-140, 1995.

<sup>96</sup> Para uma história crítica da noção e das políticas de segurança alimentar do ponto de vista da FAO e das organizações do Sistema ONU, conferir: SHAW, *World Food Security*, *op. cit.*

<sup>97</sup> SHEPHERD, Benjamin. Thinking critically about food security. *Security Dialogue*, Thousand Oaks, v. 43, n. 3, p. 195-212, 2012.

<sup>98</sup> FRIEDMANN, Harriet, MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present. *Sociologia Ruralis*, Hoboken, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

questões fundamentais para a recuperação da autonomia política e econômica, bem como para a estabilidade política e social interna.<sup>99</sup>

Após a Segunda Guerra Mundial, com grande parte dos países europeus devastados e incapacitados de produzir alimentos em quantidade suficiente para suprir as necessidades de suas populações, o combate à fome e à pobreza em escala internacional passou a ser um elemento estratégico para evitar a instabilidade social geradora de potenciais processos revolucionários no contexto da disputa ideológica e geopolítica da Guerra Fria, o que fez com que a discussão sobre segurança alimentar viesse a permear os debates no âmbito da ONU, em especial pela FAO.<sup>100</sup> Esse percurso, como se percebe, é paralelo e entrelaçado ao da evolução do Direito Humano à Alimentação anteriormente tratado, mas, aqui, a preocupação foi, rotineiramente, garantir a eficácia do abastecimento alimentar nacional.

Na década de 1970, os preços internacionais dos alimentos se elevaram, com a redução dos estoques mundiais em função da quebra de safras em importantes países produtores, provocando uma crise aguda de abastecimento nos países que dependiam da importação, em especial nas regiões do Nordeste<sup>101</sup> e do Sahel africanos e no Sudeste asiático.<sup>102</sup>

Nesse contexto, foi realizada pela FAO em 1974 a Conferência Mundial da Alimentação em Roma, a partir da qual se estabeleceu que o principal papel a ser desempenhado pela FAO seria promover a Segurança Alimentar, então definida como a “disponibilidade em todos os momentos de uma oferta mundial adequada de alimentos básicos para sustentar uma expansão do consumo de alimentos e para compensar as

---

<sup>99</sup> CLAPP, Jennifer. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Roma: FAO, 2015, p. 3; e FRANÇA, *O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*, op. cit., p. 55.

<sup>100</sup> SILVA, *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional*, op. cit., p. 9-10; MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. *Caderno “Segurança Alimentar”*. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000; NASCIMENTO, Amália; ANDRADE, Sônia de. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? *Ciência e Cultura – Alimento*, Campinas, v. 25, n. 3, p. 34-38, 2010, p. 35; e CLAY, Edward. *Food Security: Concepts and Measurement*. In: FAO. *Trade Reforms and Food Security: conceptualizing the linkages*. Roma, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>. Acesso em: 5 de março de 2019.

<sup>101</sup> O Nordeste africano, também conhecido como Chifre da África e algumas vezes como península Somali, é uma designação da região do continente africano que inclui a Somália, a Etiópia, o Djibouti e a Eritreia.

<sup>102</sup> SAGE, *Environment and food*, op. cit., p. 211-214.

flutuações na produção e nos preços”,<sup>103</sup> intensificando o debate público acerca das características da oferta alimentar.<sup>104</sup>

O entendimento sobre a questão alimentar, nessa perspectiva, era estreitamente ligado à capacidade de produção e à compreensão de que a escassez de alimentos seria induzida pela expansão demográfica (“superpopulação”) e determinada ambientalmente (a partir de determinantes climáticas, como secas, inundações ou erosões de solos), e que, portanto, o drama da fome e da desnutrição desapareceria com o aumento significativo da produção e da produtividade agrícola.<sup>105</sup>

Argumentava-se, então, que todos os países com dificuldades no suprimento nacional de alimentos deveriam ter acesso suficiente às importações básicas de alimentos. Além de questões de política comercial, como o acesso de países com déficits alimentares a excedentes de produção de outros países, a questão da disponibilidade mundial de produtos excedentes e o armazenamento de reservas de alimentos foram discutidos sob a ótica da “segurança alimentar global”.

Além disso, a fim de assegurar o abastecimento alimentar suficiente, também seriam necessárias medidas em nível nacional. O *Plano de Ação da FAO para a Segurança Alimentar Mundial*, adotado em 1979 pela Conferência da FAO, introduziu o termo “segurança alimentar nacional”, voltado a delinear caminhos para políticas de melhor distribuição de alimentos internamente às nações. No âmbito da segurança alimentar nacional, seriam tratados temas como reservas de grãos, quotas de importação e exportação, ajuda alimentar, técnicas agrícolas para aumentar a produção e irrigação. Esses componentes de segurança alimentar concentravam-se, naquele momento, na disponibilidade de suprimento alimentar suficiente nos mercados nacionais e com base nas relações entre

---

<sup>103</sup> FAO. Committee on World Food Security. *Coming to terms with terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security*. Roma, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/MD776E/MD776E.pdf>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

<sup>104</sup> BELIK, Walter. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro (Orgs.). *Segurança alimentar, produção agrícola e desenvolvimento territorial*. Campinas: Alínea, 2010, p. 180.

<sup>105</sup> Essa visão, inclusive, veio a fortalecer o argumento da indústria química na defesa da chamada Revolução Verde, que difundiu o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos) para aumentar a produtividade agrícola. A produção mundial, ainda na década de 1970, recuperou-se e nem por isso desapareceram os males da desnutrição e da fome, que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial. Conferir: MALUF; MENEZES, *Caderno “Segurança Alimentar”*, op. cit., p. 1.

população e disponibilidade de alimentos, conduzindo estrategicamente a políticas de aumento da produtividade.<sup>106</sup>

Sob a influência da obra de Amartya Sen sobre pobreza e fome<sup>107</sup> surgiram questionamentos sobre se as políticas exclusivamente voltadas para o aumento de produtividade agrícola resolveriam os problemas da fome e da desnutrição, e foi dado maior destaque aos direitos de indivíduos e grupos de acessar alimentos. O debate mudou, gradualmente, da disponibilidade geral de alimentos para o acesso do indivíduo (direito) à comida.<sup>108</sup> A definição usada pela FAO e pelo Banco Mundial em meados da década de 1980 revela esse processo: “o acesso das pessoas em todos os momentos à alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável”.<sup>109</sup>

Ao longo dos anos, o escopo da Segurança Alimentar ampliou a sua abrangência para enfatizar a privação nutricional como uma preocupação de políticas públicas e planejamento, a partir do reconhecimento de que a desnutrição não seria apenas um problema de disponibilidade, mas de pobreza. Dessa forma, o impulso central da política alimentar e nutricional deveria ser a redução das causas de privações que levam à desnutrição.<sup>110</sup> Em 1996, a Cúpula Mundial da Alimentação promovida pela FAO estabeleceu metas para a redução do número de pessoas subnutridas até 2015, e chegou à atual definição de Segurança Alimentar e Nutricional:

[e]xiste segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável.<sup>111</sup>

Belik anota que a Cúpula Mundial da Alimentação foi um marco no sentido de estabelecer que a Segurança Alimentar deveria ser abordada em três níveis: das nações, do

---

<sup>106</sup> CLAY, *Food Security*, *op. cit.*; e WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>107</sup> SEN, *Poverty and famines an essay on entitlement and deprivation*, *op. cit.*; e WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>108</sup> WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>109</sup> Conferir: FAO, *Coming to terms with terminology*, *op. cit.*, p. 4-5, traduzido livremente do original em inglês; WORLD BANK. *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*. Washington, D.C., 1986; e EIDE, Asbjørn *et. al.* *The Food Security and the Right to Food in International Law and Development. Transnational Law & Contemporary Problems*, Iowa, v. 1, n. 2, p. 415-468, 1991, p. 449-450.

<sup>110</sup> FAO, *Coming to terms with terminology*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>111</sup> Tais metas foram estabelecidas no escopo da *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*. Disponível em: <[http://www.fao.org/wfs/index\\_en.htm](http://www.fao.org/wfs/index_en.htm)>. Acessado em: 8 de agosto de 2017.

domicílio e dos indivíduos. Segundo o autor, de forma implícita, além das questões originais de abastecimento alimentar, a Segurança Alimentar comportaria quatro dimensões de atuação para as políticas públicas: a disponibilidade, o acesso, a estabilidade e a utilização dos alimentos.<sup>112</sup>

Após décadas de discussões sobre o termo “segurança alimentar”, o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 trouxe uma lista de propostas recomendadas aos governos para elaborar políticas públicas contra a fome e a desnutrição.<sup>113</sup>

I.b.i. Limites do conceito de segurança alimentar promovido pela FAO: “compra” “autocapacidade” e as “vantagens comparativas”

Segundo Windfuhr & Jonsén,<sup>114</sup> o debate sobre segurança alimentar é útil como uma ferramenta para orientar políticas públicas, mas padece de uma série de limitações. A definição contemporânea de segurança alimentar se concentra predominantemente no acesso do indivíduo à comida, que envolve o *acesso* a alimentos em geral e a *compra* de alimentos.

Desde fins da década de 1970, os diagnósticos alteraram o enfoque para os problemas de acesso aos alimentos como determinante principal da segurança alimentar de países e famílias. Essa mudança ensejou uma visão que simultaneamente (i) privilegia a “capacidade de os países acessarem os alimentos disponíveis em quantidade suficiente em termos globais, seja pela via do comércio internacional, seja pela da ajuda alimentar”; e (ii) dá proeminência aos “elementos determinantes do nível de renda familiar urbana e rural, e o tratamento do fenômeno da pobreza”.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012, p. 96; e BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. Hábitos Alimentares, Segurança e Soberania Alimentar. In: VILARTA, Roberto *et. al.* (Orgs.). *Qualidade de Vida: Evolução dos Conceitos e Práticas no Século XXI*. Campinas: IPES, 2010, v. 1, p. 188.

<sup>113</sup> BELIK, A *Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional*, *op. cit.*, p. 97. Para a compreensão da estruturação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil com base nos parâmetros estabelecidos no Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, conferir: TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2006.

<sup>114</sup> WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>115</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, *op. cit.*, p. 39; MALUF, Renato. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 133-137.



Junto a essa alteração de perspectiva para os determinantes do acesso aos alimentos, a FAO passou a promover estratégias fundadas na chamada “autocapacidade” (*self-reliance*) alimentar, em uma abordagem que, segundo Maluf, “reproduz antigas teses sobre as vantagens do comércio internacional, alinhada à perspectiva que orientou os tratados firmados no âmbito do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT e que rege o funcionamento da atual OMC”.<sup>116</sup>

Para a FAO, na síntese dos documentos técnicos que embasaram a Conferência Mundial da Alimentação de 1996,<sup>117</sup> o ajuste dos países à globalização posterior à década de 1980<sup>118</sup> demandaria uma alteração de estratégias de industrialização até então voltadas “para dentro” para estratégias voltadas “para fora”, e a melhor forma de promover a segurança alimentar seria liberalizar os mercados domésticos e internacionais, de forma a viabilizar “uma eficiente alocação dos recursos que maximize a taxa de crescimento econômico, com os Estados atuando onde os mercados não atuam bem” (o chamado enfoque das “falhas de mercado”).<sup>119</sup> Sob essa perspectiva, o comércio internacional seria o melhor caminho para promover o acesso aos alimentos, cabendo às políticas nacionais assegurar (i)

---

<sup>116</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 40; MALUF; MENEZES, *Caderno “Segurança Alimentar”*, op. cit., p. 22-23.

<sup>117</sup> FAO. *World Food Summit – Synthesis of the Technical Background Documents*. Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/w2537e/w2537e00.htm>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

<sup>118</sup> A receita dos programas de ajustes estruturais impostos aos países para as crises das dívidas dos anos 1980 consistiam na estabilização macroeconômica, reformas estruturais (liberalização e privatização) e na ênfase crescente no comércio internacional. Foi empregada uma combinação de políticas que abrangeu, entre outras, reforma das taxas de câmbio, privatização de empresas estatais, redução do serviço público e gastos públicos em geral, controle da inflação e corte de subsídios. Conferir: FAO, *World Food Summit – Synthesis of the Technical Background Documents*, op. cit.; e PEREIRA, João Márcio Mendes. *O banco mundial como ator político, intelectual e financeiro – 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 239-326. Conferir também: PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados*. V. 20, n. 57, 2006, p. 355-383. Para um tratamento teórico dessa mesma receita econômica no setor de petróleo e recursos minerais, conferir: BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 237-260. Sobre os efeitos dos ajustes em relação ao planejamento econômico e aos bancos públicos, conferir: VIDIGAL, Lea. *BNDES: um estudo de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2019, p. 221-234.

<sup>119</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 40. Como anotei em outra oportunidade, a premissa da visão das “falhas de mercado”, de maneira geral, é de que o desenvolvimento ocorre de maneira espontânea e gradual à medida que as iniciativas individuais têm maior espaço e estão sujeitas a menos “distorções”, sendo o mercado competitivo um eficiente alocador de recursos. O problema dessa narrativa é que ela ignora as condições históricas em que os mercados são criados, por meio de estratégias políticas deliberadas nas quais o papel do Estado foi imprescindível. Conferir: VIDIGAL, *BNDES*, op. cit., p. 41-45. A título de exemplo, Mariana Mazzucato explicita a massa de recursos financeiros e humanos despendidos regularmente ao longo de décadas (compras públicas, instrumentos de financiamento e incentivo, etc.) e o amplo aparato institucional existente naquele país para moldar o mercado e impulsionar a inovação tecnológica, demonstrando que, por trás do sucesso de um produto como o Iphone, por exemplo, estão, na verdade, o Estado empreendedor, que assume riscos imponderáveis, e uma miríade de políticas industriais fortes. Conferir: MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

que os efeitos positivos sobre a renda e o emprego beneficiem a população mais pobre e (ii) que essa parcela da população seja protegida dos efeitos negativos da abertura comercial por meio de redes de proteção social.<sup>120</sup>

O documento da FAO propugna que as importações permitiriam atender à demanda por alimentos de forma mais barata do que a produção doméstica, de forma que haveria mais “sentido econômico” na adoção da “política mais flexível” de autocapacidade alimentar, “desde que os importadores possam ter no mercado mundial uma fonte confiável e eficiente de oferta e os exportadores disponham de crescentes mercados externos para os seus produtos.”<sup>121</sup>

Maluf afirma que a mudança de uma estratégia “rígida” de autossuficiência para a estratégia “flexível” da autocapacidade defendida pela FAO se baseia nos dois argumentos a seguir: (i) estratégias que priorizem a produção interna dos alimentos consumidos no país seriam causa de ineficiências na alocação de recursos, com aumento de custos fiscais para sustentação de políticas protecionistas e de apoio aos produtores domésticos, e prejuízo aos consumidores devido a preços domésticos mais elevados do que os internacionais; e (ii) mercados liberalizados permitiriam a exploração de vantagens comparativas e, portanto, preços mais baratos dos produtos agroalimentares aos países que consigam acessar esses mercados, ou seja, aqueles que sejam eficientes exportadores para terem condições de importar alimentos.<sup>122</sup>

A matriz teórica dessa abordagem, como se vê, é o paradigma da eficiência neoclássica, que tem como premissa a superioridade dos mecanismos de mercado – da concorrência entre agentes privados – na alocação dos recursos em relação a alternativas que impliquem a adoção de instrumentos públicos de regulação dos mercados. A partir dessa premissa, admite-se o desenvolvimento de instituições voltadas a compensar as “falhas ou imperfeições” apresentadas pelos mercados.

---

<sup>120</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 40; e FAO. *World Food Summit – Synthesis of the Technical Background Documents*, op. cit.

<sup>121</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 41; FAO, *World Food Summit – Synthesis of the Technical Background Documents*, op. cit.

<sup>122</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 41; e MALUF, *Segurança Alimentar e Nutricional*, op. cit., p. 52-53.

## I.b.ii. O individualismo político e metodológico da abordagem da FAO

Os mercados não são espontâneos ou naturais: são construções sociais, histórica e politicamente determinadas, organizadas a partir de um conjunto de instituições que ordenam e regulam as relações entre os agentes econômicos.<sup>123</sup> Sob essa perspectiva, Estado e mercados não são entidades abstratas contraditórias entre si, nem são entidades que complementam “falhas” (de mercado ou de governo). A atividade econômica é uma relação contínua e dinâmica de forças mercantis e não-mercantis caracterizadas por desequilíbrios e oscilações, ou seja, é necessário identificar os mecanismos mais adequados de interação entre interesses mercantis e objetivos não-mercantis.<sup>124</sup>

Essa compreensão implica que variadas formas de regulação são inerentes à própria natureza dos mercados (e não contraditórias em relação a eles), sendo necessário esclarecer o sentido público delas em lugar da regulação deixada a interesses privados. Para tanto, são relevantes as instituições estatais e instrumentos de coordenação no plano internacional, e apostar na chamada “liberalização dos mercados” significa desconhecer que a própria natureza dos mercados inviabiliza que sejam tomados como mecanismos suficientes e eficientes na promoção de desenvolvimento, equidade e bem-estar social, em especial no abastecimento alimentar.

Essa abordagem apresenta problemas de validação teóricos, empíricos e políticos. Em primeiro lugar, porque parte da premissa ilusória da maior eficiência dos chamados “mecanismos de mercado” e coloca o abastecimento alimentar sob o domínio de formas de regulação privada sem direção pública ou controle social. Em segundo lugar, porque desconsidera a relevância da produção doméstica de alimentos, e os modos como ela se combina, nos distintos países, com o comércio internacional de produtos agroalimentares. Finalmente, porque o comércio internacional não é uma fonte capaz de propiciar segurança alimentar.<sup>125</sup>

A forma como a FAO define a segurança alimentar (i) não resolve o dilema sobre qual ou quais modelos de produção e desenvolvimento da agricultura devem prover os

---

<sup>123</sup> POLANYI, Karl. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto: 2012, p. 47-206.

<sup>124</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 42.

<sup>125</sup> MALUF, *O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar*, op. cit., p. 42-43; e MALUF, *Segurança alimentar e nutricional*, op. cit., p. 58-59.

alimentos<sup>126</sup> e (ii) ignora que a fome é primordialmente uma construção política,<sup>127</sup> e que desigualdades e hierarquias concentram poder econômico e organizam a geopolítica da produção, circulação e consumo de alimentos global e nacionalmente. Segundo Akram-Lodhi, “a segurança alimentar não diz nada sobre os termos e as condições em que o alimento é produzido (...). A segurança alimentar não diz nada sobre as estruturas e políticas desiguais que destruíram meios de vida e o meio-ambiente e, assim, produziram a insegurança alimentar”.<sup>128</sup>

Em razão disso, a segurança alimentar tem sido utilizada “para promover o aumento da liberalização do comércio agrícola e a concentração da produção alimentar nas mãos de um número cada vez menor de corporações do agronegócio cada vez maiores”.<sup>129</sup>

A perspectiva da segurança alimentar é insuficiente para a solução do problema da fome e da questão alimentar, pois não questiona os padrões do mercado internacional de alimentos, que é controlado pelas grandes corporações.<sup>130</sup> Nesse sentido, a incorporação da proposta de segurança alimentar por parte de muitos governos através da influência de instituições multilaterais não altera os elementos estruturais que determinam a prevalência da fome e da desnutrição.

A definição da segurança alimentar baseada no *acesso* aos alimentos reproduzida pela FAO, pelo Banco Mundial e por outras instituições internacionais reúne elementos da

---

<sup>126</sup> PATEL, Raj. Food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 36, n. 3, p. 663-706, 2009.

<sup>127</sup> CASTRO, *Geopolítica da fome*, op. cit., p. 41-48; e ZIEGLER, *Destruição em massa*, op. cit., p. 84-85 e 88-89.

<sup>128</sup> No original: “(...) food security says nothing about the terms and conditions by which food is produced, (...) Food security says nothing about the inequitable structures and policies that have destroyed livelihoods and the environment, and thus produced food insecurity” (AKRAM-LODHI, Haroon. How to build food sovereignty. In: FOOD SOVEREIGNTY: A CRITICAL DIALOGUE, 2013, New Haven. *Anais da Food sovereignty: a critical dialogue*. New Haven: Yale University, 2013, p. 3).

<sup>129</sup> No original: “(...) promoting increased agricultural trade liberalization and the concentration of food production in the hands of fewer, and larger, agri-business corporations.” (WITTMAN, Hannah; DESMARAIS, Annette; WIEBE, Nettie. The Origins and Potential of Food Sovereignty. In: WITTMAN, Hannah; DESMARAIS, Annette; WIEBE, Nettie. (Orgs.). *Food Sovereignty: reconnecting food, nature and community*. Halifax; Winnipeg: Fernwood, 2010, p. 3).

<sup>130</sup> As corporações agroalimentares atingiram tamanha dimensão de mercado e controle sobre as chamadas cadeias globais que são capazes de moldar políticas comerciais e mercados. A título de exemplo, entre 2015 e 2016, cinco das 12 maiores fusões de companhias de capital aberto ocorreram no setor agroalimentar, no valor total de quase 500 bilhões de dólares. Em 2017, na indústria de alimentos, as 50 maiores companhias faturaram 50% das vendas do setor no mundo e continuam expandindo suas fatias de mercado. Quatro corporações ocidentais (Cargill, ADM, Dreyfus e Bunge) e uma chinesa (COFCO) dominam o mercado global de *commodities* agrícolas e atuam não só como *traders* mas também no processamento de soja e cereais e na indústria de alimentos. Conferir: HEINRICH-BÖLL-FOUNDATION; ROSA LUXEMBURG STIFTUNG; FRIENDS OF THE EARTH EUROPE. *Agri-food atlas: facts and figures about the corporations that control what we eat*. Berlim; Bruxelas, 2017, p. 10-11 e 28-29.

abordagem individualista do direito humano à alimentação, ao focar no combate à pobreza (para o que a solução é o aumento da renda para consumir), que vai ao encontro da ideologia da liberalização dos mercados propugnada pela OMC.

### **I.c. Soberania Alimentar e soberania permanente sobre os recursos naturais: do individualismo para o papel do Estado**

Como visto, o foco principal da segurança alimentar tal qual propugnada pelas políticas dos órgãos multilaterais restringe-se à preocupação com a oferta de alimentos, ou seja, do acesso a quantidade suficiente, saudável e nutritiva de alimento necessária para a dieta diária e as preferências alimentares para uma vida ativa e saudável de determinada população, por meio da disponibilidade de alimentos e da capacidade para os comprar,<sup>131</sup> que poderia, por essa perspectiva, ser atendido mediante o estímulo e a ampliação do comércio internacional.

No entanto, como vimos, a definição de segurança alimentar ignora questões fundamentais: como os alimentos foram produzidos? Quem os produziu? Quem controla a cadeia de produção e comercialização dos alimentos? Qual é a destinação e o fluxo da renda gerada por essa produção e comércio? Quem apropria essa renda? No longo prazo, a oferta de alimentos saudáveis, nutritivos e adequados à cultura de um país ou região a preços baixos está garantida? Ou essa oferta depende de decisões de investir, definição de preços, tarifas, tecnologias que estão fora do controle nacional?

As respostas para tais perguntas são cruciais, pois revelam a estrutura da geração, distribuição e apropriação do excedente econômico realizado pelo sistema agrícola e alimentar estudado. Essa estrutura, por sua vez, permite compreender os interesses atendidos pela organização econômica do setor, bem como a posição de uma nação em relação à ordem econômica mundial: se soberana, capaz de determinar seu futuro, garantindo a proteção dos interesses do seu povo; ou se subordinada, sujeita a decisões políticas e econômicas tomadas

---

<sup>131</sup> BELIK, *Desenvolvimento territorial e soberania alimentar*, op. cit., p. 180-181. Embora o conceito de segurança alimentar seja o mais divulgado e aceito internacionalmente, Lima e Dias defendem que esse conceito foi historicamente construído e até hoje é usado como ferramenta política para atender a interesses políticos e econômicos dos países desenvolvidos e das grandes corporações transnacionais do agronegócio. Conferir: LIMA, Thiago; DIAS, Atos. Segurança alimentar russa: estratégia de autonomia para uma estrutura internacional de incertezas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 5, n. 1, p. 273-294, 2018, p. 286.

por atores externos na proteção dos seus próprios interesses.

A soberania alimentar surge como resposta política à predominância do mercado como via solucionadora dos problemas de falta de acesso a alimentos por parte da população mundial. Embora o comércio internacional, atualmente bastante marcado pela agilidade dos transportes e da informação, possa viabilizar o acesso das populações demandantes ao alimento, muitas vezes esse acesso é prejudicado devido a fatores como volatilidade de preços e restrições de várias ordens (inclusive política) ao fornecimento de alimentos.<sup>132</sup>

A produção e comercialização de alimentos são tão essenciais e estratégicas ao atendimento da necessidade da população de um país que os fatores críticos e decisões fundamentais sobre essa atividade não podem estar vulneráveis, sujeitos a variáveis ou interesses externos. Em diversas oportunidades ficou evidente – como foi o caso da crise alimentar nos anos 2007-2008 – que o comércio internacional não é confiável para a garantir segurança alimentar a uma nação, de modo que seu papel deve estar subordinado às estratégias de desenvolvimento dos países.<sup>133</sup>

Na arena do Direito Internacional, construiu-se a noção de soberania permanente sobre os recursos naturais, que pode ser considerado um antecedente da atual noção de soberania alimentar.

A soberania permanente sobre os recursos naturais é um tema de disputa histórica entre os países centrais e os periféricos no campo do Direito Econômico internacional. Discutida no contexto da divisão ideológica da Guerra Fria, sob pressão dos países subdesenvolvidos, aos quais se somaram os socialistas, a Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 1.803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962 – a *Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais* – endereçou a dificuldade de muitas nações em utilizar seus recursos naturais em função de suas estratégias de desenvolvimento e a necessidade de regulação da propriedade e da exploração de recursos naturais por empresas e governos estrangeiros que preservasse a soberania nacional daqueles países.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> LIMA; DIAS, *Segurança alimentar russa, op. cit.*, p. 287.

<sup>133</sup> Conferir, entre outros: MCMICHAEL, Phillip. *Regimes alimentares e questões agrárias*. São Paulo; Porto Alegre: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP; Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2016, p. 150-155; e MALUF, Renato. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. In: MIELITZ, Carlos (Org.). *Desenvolvimento agrícola e questão agrária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 144.

<sup>134</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais, op. cit.*, p. 42-43. Sobre a criação da Comissão sobre Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais pela Assembleia Geral da ONU e as

A referida resolução reconheceu o direito inalienável de todos os Estados de disporem de suas riquezas naturais e de acordo com os interesses nacionais e em respeito à independência econômica dos Estados e ao direito dos povos à autodeterminação, enfatizando particularmente a promoção do desenvolvimento econômico e da independência econômica dos países subdesenvolvidos. Os artigos primeiro e quinto da Resolução preveem:

1. O direito dos povos e nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido no interesse de seu desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo do Estado interessado. (...)

5. O exercício livre e benéfico da soberania dos povos sobre os seus recursos naturais deve ser promovida pelo respeito mútuo dos Estados baseado na sua igualdade soberana.<sup>135</sup>

Segundo Bercovici, o efetivo exercício da soberania permanente sobre os recursos naturais é parcela fundamental da sua soberania econômica, e o seu reconhecimento pela citada resolução passou a conferir aos Estados o direito de regular de forma independente o tratamento dado ao capital e aos investimentos e dispor livremente sobre seus recursos naturais e riquezas no interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar da população.<sup>136</sup>

A partir dos anos 1960, os países subdesenvolvidos passaram a perseguir ativamente a implementação do princípio da soberania permanente dos Estados sobre os recursos naturais, compreendida como base principal para uma redistribuição de riqueza e poder nas relações com o mundo industrializado.<sup>137</sup> Nas décadas de 1960 e 1970, o tema foi objeto de várias outras resoluções da Assembleia Geral da ONU e conferências da *United*

---

discussões que resultaram na aprovação da Resolução nº 1803, conferir: SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University, 1997, p. 57-79. As teorias estruturalistas sobre o desenvolvimento, formuladas por autores como Raúl Prebisch e Celso Furtado (no seio das reflexões da CEPAL), viam o subdesenvolvimento como resultante da dinâmica do sistema econômico internacional, e contribuíram para a construção do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais pelo direito internacional. Conferir: COSTA, José Augusto Fontoura da. *Desenvolvimento e Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais*. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). *Comércio Internacional e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 208. Abordaremos em maior detalhe as teorias cepalinas sobre o sistema centro-periferia e o subdesenvolvimento adiante, no capítulo III.

<sup>135</sup> No original: “1. The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and the well-being of the people of the State concerned. (...) 5. The free and beneficial exercise of the sovereignty of peoples and nations over their natural resources must be furthered by the mutual respect of States based on their sovereign equality”.

<sup>136</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 44.

<sup>137</sup> SCHRIJVER, *Sovereignty over natural resources*, op. cit., p. 82.

*Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD, que reforçaram o princípio.<sup>138</sup>

Com fundamento nessas resoluções, durante as conferências da UNCTAD, em 1974, os países subdesenvolvidos propuseram a instituição de uma Nova Ordem Econômica Internacional (*New International Economic Order* – NIEO), que resultou na aprovação da Resolução nº 3.202 (S-VI) – a *Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional* – e do *Programa de Ação Para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional*.<sup>139</sup> O artigo 4, “e”, da Resolução nº 3.202 (S-VI), estabeleceu como um dos fundamentos da nova ordem econômica internacional, “a plena soberania permanente de cada Estado sobre os seus recursos naturais e atividades econômicas”, para o que cada Estado tem direito a exercer controle efetivo e a explorar tais recursos, inclusive mediante nacionalização, sendo esse direito “expressão da plena soberania do Estados”, cujo exercício não pode ser impedido por meio de coerção econômica ou política.<sup>140</sup>

Em 1972, foi apresentado um projeto de Carta da ONU sobre os Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, que veio a ser aprovada na Assembleia Geral da ONU pela Resolução nº 3.281 (XXIX), de 12 de dezembro de 1974 e afirmou decisivamente a soberania econômica dos Estados por meio de diversas garantias, dentre as quais os direitos de todo Estado (i) de regular e controlar e as atividades das empresas transnacionais; e (ii) de organizar associações de países produtores de *commodities* no intuito de desenvolver suas economias nacionais.<sup>141</sup> O artigo 2.1 da Carta garante especificamente aos Estados a “soberania plena e permanente, incluindo a posse, uso e disposição, sobre todas as suas

---

<sup>138</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 44-45. Bercovici destaca, por exemplo, a Resolução nº 2.158 (XXI), de 25 de novembro de 1966, que enfatiza a relevância dos recursos naturais e da sua exploração e comercialização direta pelos países subdesenvolvidos para que aproveitem ao seu desenvolvimento nacional. Também trataram do tema a Resolução nº 2386 (XXIII), de 19 de dezembro de 1968; a Resolução nº 2692 (XXV), de 11 de dezembro de 1970, entre outras. Conferir: *Ibidem*, p. 45; e COSTA, *Desenvolvimento e Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais*, op. cit., p. 221-224.

<sup>139</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 45; SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University, 1997, p. 96-100.

<sup>140</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 45-46; e SCHRIJVER, *Sovereignty over natural resources*, op. cit., p. 98-99.

<sup>141</sup> A iniciativa da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados partiu do México, e durante os debates nos comitês, a Comunidade Econômica Europeia – CEE apresentou uma minuta alternativa à proposta inicial, que foi rejeitada, em vitoriosa confrontação dos países desenvolvidos pelo chamado “Grupo dos 77”, uma coalizão de países subdesenvolvidos da qual participava o Brasil. Conferir: BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 46; SCHRIJVER, *Sovereignty over natural resources*, op. cit., p. 100-102. Conferir também: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a nova ordem econômica internacional. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 21, n. 81, p. 213-232, 1984, p. 216-218.



riquezas, recursos naturais e atividades econômicas”.<sup>142</sup>

No entanto, as conquistas na afirmação da soberania permanente sobre os recursos naturais como princípio do Direito Econômico internacional vêm sendo combatidas e bloqueadas nas últimas décadas. Esse bloqueio é operado pela adoção de políticas econômicas neoliberais e programas de ajustes estruturais impostos aos países periféricos, em especial a partir dos anos 1980, e pela desarticulação da capacidade institucional, jurídica e econômica dos Estados nacionais subdesenvolvidos de promoverem os seus processos de desenvolvimento com soberania em face da liberalização dos fluxos de comércio a eles imposta por organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio – OMC, tal qual veremos em mais detalhe no capítulo II.<sup>143</sup>

Por outro lado, como concreção da soberania sobre os recursos naturais, a noção de soberania alimentar ganhou novos contornos, principalmente a partir da década de 1990, a partir de lutas políticas, sociais e jurídicas.

A partir dos anos 1990, iniciou-se um amplo movimento internacional que reúne organizações de produtores rurais, comunidades tradicionais, movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil que defendem a ideia de Soberania Alimentar como alternativa à restrita noção de segurança alimentar.

Windfuhr e Jonsén assinalam que a concepção da Soberania Alimentar inclui um conjunto de princípios que protegem o espaço político para que os povos e países definam as próprias políticas agrícolas e alimentares e seus modelos de produção e padrões de consumo de alimentos. Sob essa perspectiva, o direito de produzir e o direito à alimentação estariam mutuamente ligados, uma vez que a maioria dos famintos e desnutridos do mundo são pequenos agricultores e agricultores sem acesso à terra.<sup>144</sup> A soberania alimentar abrange a noção de direitos humanos econômicos e sociais, que inclui o direito à alimentação, mas vai além, argumentando que existe um direito à terra e um “direito de produzir” para os povos rurais.<sup>145</sup>

Durante a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, a Via Campesina –

---

<sup>142</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 46; e SCHRIJVER, *Sovereignty over natural resources*, op. cit., p. 100-111.

<sup>143</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 48.

<sup>144</sup> WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty*, op. cit., p.11.

<sup>145</sup> ROSSET, Peter. Fixing Our Global Food System: Food Sovereignty and Redistributive Land Reform. In: MAGDOFF, Fred; TOKAR, Brian (Orgs.). *Agriculture and Food in Crisis: Conflict, Resistance, and Renewal*. Nova York: Monthly Review, 2010, p 191.

organização internacional de camponeses composta por movimentos sociais e organizações de produtores rurais de todo o mundo – apresentou um conjunto de exigências que visavam oferecer uma alternativa às políticas restritas à liberalização do comércio mundial.<sup>146</sup> O documento apresentado, intitulado *Soberania Alimentar: Um Futuro sem Fome*, declara que “Soberania Alimentar é uma pré-condição para a segurança alimentar genuína”, e o direito à alimentação pode, portanto, ser visto como a ferramenta para alcançá-la.<sup>147</sup>

Em 2001, movimentos sociais de 60 países realizaram o Fórum Mundial sobre a Soberania Alimentar em Havana, Cuba, que resultou em uma recomendação aos países e agências internacionais para que passassem a perseguir a *soberania alimentar*, definida então como:

o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pescadores e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental.<sup>148</sup>

Esse conceito enfatiza a legitimidade e o dever de se recorrer aos instrumentos do Estado para aplicar políticas de produção e abastecimento a partir do que a sociedade considere seu ideal de alimentação e desenvolvimento – e isso inclui, entre outras prerrogativas, (i) administrar preços e regular a oferta, inclusive a proveniente do exterior; e (ii) favorecer a produção doméstica de gêneros nativos e locais, enfatizando os pequenos e médios produtores e métodos ecologicamente corretos.<sup>149</sup> Segundo Maluf, o conceito fornece uma resposta “à conformação de um sistema alimentar global controlado por grandes corporações, num contexto em que muitos Estados nacionais perderam a capacidade de formular políticas agroalimentares soberanas”.<sup>150</sup>

A soberania alimentar seria um critério para a compreensão da própria divisão social internacional do trabalho, como sustenta Chonchol:

---

<sup>146</sup> PATEL, *Food sovereignty, op. cit.*, p. 665-672; e WITTMAN; DESMARAIS; WIEBE, *The Origins and Potential of Food Sovereignty, op. cit.*, p. 2-3.

<sup>147</sup> WINDFUHR; JONSÉN, *Food Sovereignty, op. cit.*, p. 11.

<sup>148</sup> BELIK, *Desenvolvimento territorial e soberania alimentar, op. cit.*, p. 183; e SILIPRANDI, Emma. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 16-19, 2000, p. 18.

<sup>149</sup> LIMA; DIAS, *Segurança alimentar russa, op. cit.*, p. 286.

<sup>150</sup> MALUF, *A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, op. cit.*, p. 144. Conferir também: MALUF, *Segurança alimentar e nutricional, op. cit.*, p. 22-23.

Mas o que distingue os países desenvolvidos daqueles em desenvolvimento é que estes últimos não têm a capacidade que seria necessária para conservar os progressos obtidos em matéria de disponibilidade alimentar por habitante quando têm de enfrentar situações de guerra ou quando ocorrem catástrofes econômicas mais profundas. Como a proporção da renda total consagrada à alimentação nos referidos países é importante, as eventuais reduções da renda traduzem-se na diminuição da demanda de produtos alimentícios. Além disso, as penúrias alimentares e as altas de preços se traduzem em baixas significativas da renda, o que constitui um círculo vicioso. Por sua vez, a tendência dos países em desenvolvimento a converterem-se em grandes importadores de cereais, particularmente desde os anos de 1970, teve como contrapartida a orientação crescente para a exportação da produção cerealista dos grandes países desenvolvidos como a América do Norte e a Oceania. Paralelamente, a Europa Ocidental aplica políticas de sustentação de preços que lhe permitiram converter-se também em uma legítima região exportadora de cereais desde os anos de 1980.<sup>151</sup>

Para Rosset, a soberania alimentar superaria o conceito de segurança alimentar para abranger aspectos fundamentais da produção e do abastecimento dos alimentos, que precisam ser controlados e organizados nacionalmente para que a população de um país não fique à mercê dos preços internacionais e da disposição de atores externos em fornecer produtos e insumos essenciais à alimentação adequada. Outros fatores cruciais da soberania alimentar são o acesso à terra, a garantia de remuneração e condições de vida dignas aos produtores rurais:

[a] soberania alimentar enuncia que alimentar o povo de uma nação é uma questão de segurança nacional – de soberania, se preferir. Se a população de um país deve depender, para sua próxima refeição, dos caprichos e oscilações de preços da economia global, da boa vontade de uma superpotência em não usar os alimentos como arma, ou da imprevisibilidade e alto custo do transporte de longa distância, então esse país não está seguro, nem no sentido de segurança nacional nem no sentido de segurança alimentar. A soberania alimentar, portanto, vai além do conceito de segurança alimentar, que nada diz sobre de onde vêm os alimentos ou como são produzidos. Para alcançar a soberania alimentar genuína, as pessoas nas áreas rurais devem ter acesso a terras produtivas e receber preços por suas safras que lhes permitam ter uma vida decente, enquanto alimentam o povo de sua nação.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005, p. 36.

<sup>152</sup> No original: “Food sovereignty argues that feeding a nation’s people is an issue of national security – of sovereignty, if you will. If the population of a country must depend for their next meal on the vagaries and price swings of the global economy, on the goodwill of a superpower not to use food as a weapon, or on the unpredictability and high cost of long-distance shipping, then that country is not secure, neither in the sense of national security nor in the sense of food security. Food sovereignty thus goes beyond the concept of food security, which says nothing about where food comes from or how it is produced. To achieve genuine food sovereignty, people in rural areas must have access to productive land and receive prices for their crops that allow them to make a decent living, while feeding their nation’s people” (ROSSET, *Fixing Our Global Food System*, *op. cit.*, p. 193). No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*. Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 27-36, 2017, p. 34; e BELIK, *Desenvolvimento territorial e soberania alimentar*, *op. cit.*, p. 183-185.

Para essa perspectiva, somente mudando as linhas de desenvolvimento do modelo de agricultura industrial (*agribusiness*) de monoculturas, concentração de terras e deslocamento de povos rurais empurrados pela expansão das fronteiras agrícolas voltadas à exportação de *commodities* é possível romper o ciclo de pobreza, baixos salários, migração rural-urbana, degradação ambiental e crise alimentar. A reforma agrária redistributiva e a reversão das políticas comerciais dominantes prometem levar a um desenvolvimento econômico amplo e conservar a biodiversidade e os recursos produtivos por meio de mudanças em direção a um modelo agrícola, familiar ou cooperativo de menor porte, com potencial para alimentar pessoas.<sup>153</sup>

Diogo de Sant’Ana também expõe a distinção entre soberania alimentar e segurança alimentar:

[a] segurança alimentar é definida pela quantidade, qualidade e regularidade do alimento consumido, isto é, leva em conta aspectos como o número de calorias ingeridas, o tipo de alimento consumido e a frequência com que a população se alimenta.(...) A soberania alimentar envolve a capacidade de um Estado Nacional de garantir a segurança alimentar, ou seja, quando se faz referência à palavra Soberania não se faz menção apenas ao acesso aos alimentos, mas também às políticas que serão construídas para garanti-lo.<sup>154</sup>

Soberania alimentar engloba e supera a segurança alimentar. Soberania alimentar refere-se à autonomia decisória sobre a produção, consumo e a garantia de abastecimento da população: “[a] soberania alimentar busca reduzir a dependência tanto dos países que gastam grande parte de sua renda na compra de alimentos como dos países que dependem dos mercados internacionais de bens alimentares para gerarem a maior parte de suas divisas”.<sup>155</sup> Trata-se de elemento fundamental da soberania econômica de um país.

Sob esse ângulo, a busca da soberania alimentar pressupõe a realização de políticas econômicas diversas que conformem e orientem os processos de produção, circulação, investimento e consumo com vistas àquelas finalidades, e exige os instrumentos para a atuação do Estado na formulação e implementação de tais políticas.

Soberania alimentar exige uma adequada disciplina jurídica, que incorpore o

---

<sup>153</sup> ROSSET, *Fixing Our Global Food System*, op. cit., p. 194.

<sup>154</sup> SANT’ANA, Diogo de. *Direito e soberania alimentar: o caso dos fertilizantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 51.

<sup>155</sup> BERCOVICI, *A ordem econômica constitucional e a política agrícola*, op. cit., p. 34.

conflito social em seus quadros cognitivo-operativos. Soberania econômica demanda, portanto, que (i) se reconheça a realidade do poder econômico e político sobre os recursos alimentares e (ii) se coloque este poder sob a tutela do direito, submetido à soberania popular. Esse será o objeto dos próximos capítulos.

É possível afirmar que a promoção da segurança alimentar (acesso a alimento de qualidade em quantidade suficiente) requer o exercício soberano de políticas relacionadas aos alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, a interesses e decisões privados.<sup>156</sup> Soberania Alimentar implica também que as políticas adotadas em seu nome, particularmente pelos países com poder para tanto, não comprometam a soberania de outros países. Acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade, etc.) podem comprometer a soberania alimentar, quadro agravado com o desmonte de políticas de promoção de setores domésticos e do patrimônio nacional”.<sup>157</sup>

#### **I.d. Soberania Alimentar: objeto do Direito Econômico**

A especificidade do método do Direito Econômico reside na sua historicidade.<sup>158</sup> Por isso a compreensão da forma jurídica exige a investigação do contexto em que surgiu: a vida material e os interesses dos quais emerge e com os quais interage a forma jurídica. O direito positiva e garante interesses determinados, conforme se configuram e modelam as interações sociais. Como assinala José Tadeu De Chiara, “a ordem que resulta do sistema normativo tem por pedra angular a solução adequada para a definição do poder, normatizando o seu exercício, sob o signo do interesse prevalente”.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> PATEL, *Food sovereignty, op. cit.*, p. 665.

<sup>157</sup> MALUF, *A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, op. cit.*, p. 143-144.

<sup>158</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1979, p. 63-65. Dois influentes ensaios elaboraram reconstruções históricas sobre o surgimento do Direito Econômico como ramo e como método que se tornaram referências: COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 453-472; e BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 503-519.

<sup>159</sup> DE CHIARA, José Tadeu. *Moeda e ordem jurídica*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 1986, p. 6.

Washington Peluso Albino de Souza postula uma teoria geral do Direito Econômico, caracterizado pela economicidade e pela tarefa de efetivar a política econômica a partir da ideologia constitucionalmente adotada. O autor organiza o estudo do Direito Econômico por meio de divisões a partir do que chama de “fatos econômicos básicos”: produção, circulação, repartição e consumo.<sup>160</sup>

Geraldo Vidigal mapeia o Direito Econômico em sentido amplo como o complexo que abrangeria três disciplinas: (i) o “direito do planejamento”, (ii) o “direito administrativo econômico”, e (iii) o “direito da organização dos mercados”. Esse seria o conjunto de instituições e preceitos jurídicos que ordenam respectivamente a direção das atividades econômicas pelo Estado, a intervenção estatal na economia e o relacionamento entre os agentes dos mercados. Vidigal defende que o ideal seria tratar como Direito Econômico “em sentido estrito” o direito da organização dos mercados.<sup>161</sup>

Eros Grau busca afastar a conceituação de Geraldo Vidigal, ou superá-la, afirmando que o direito opera a regulação da atividade econômica como um todo, tanto do Estado (como produtor, normatizador e planejador) como dos agentes privados, sob o ponto de vista macroeconômico e macro jurídico,<sup>162</sup> no que se aproxima da visão defendida por Fábio Konder Comparato, para quem o Direito Econômico é o conjunto das técnicas jurídicas que instrumentalizam a política econômica do Estado.<sup>163</sup>

Essas perspectivas se distanciam das visões fundadas na ideologia individualista e liberal que, privilegiando a racionalidade microeconômica, enxergam no Direito Econômico um instrumento para disciplinar a utilização de recursos escassos, por meio de arranjos jurídicos eficientes – uma ideologia autoproclamada como disciplina jurídica técnica e neutra, que prevaleceria, inclusive, em detrimento da legitimidade democrática.<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> SOUZA, *Direito Econômico*, *op. cit.*, p. 97-99 e 104-105.

<sup>161</sup> VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *O objeto do Direito Econômico*. São Paulo: USP, 1976, p. 41-47; e VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, p. 40-41.

<sup>162</sup> GRAU, Eros. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 32-39. No mesmo sentido, De Chiara, em estudo sobre a disciplina jurídica da moeda, considera a moeda como a “forma superior de troca”, daí resultando que, para seu adequado enquadramento jurídico, não se pode escolher a estrita disciplina das relações bilaterais (microjurídicas), mas sim a disciplina dos “fatos globais do mercado” e as características do Estado, como empresário, agente financeiro e autoridade reguladora. Conferir: DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, *op. cit.*, p. 29 e 58.

<sup>163</sup> COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico*, *op. cit.*, p. 465.

<sup>164</sup> Essas ideologias são muitas vezes denominadas de “direito público da economia”, “*law and economics*” ou “direito e economia”. Conferir: BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. *Direito e Subdesenvolvimento*. In: OCTAVIANI, Alessandro (Org.). *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*.

Nesse sentido, o Direito Econômico não apenas institucionaliza as relações econômicas, como tem potencial para transformá-las, em uma perspectiva que rompe com a racionalidade microeconômica ao incorporar em sua análise o papel do Estado na definição de objetivos políticos e econômicos, planejando e alterando o sistema. O Direito Econômico, portanto, não adota o ponto de vista do agente econômico individual, mas “busca disciplinar o regime geral da atividade econômica em suas mais variadas formas, com destaque para a organização da economia, a condução ou controle da economia pelo Estado, a análise macroeconômica da atividade dos centros não estatais de decisão econômica e as possibilidades de redistribuição dos recursos de poder”.<sup>165</sup>

No Brasil, a condição periférica exige uma verdadeira transformação das estruturas econômicas e sociais com o objetivo de superar o subdesenvolvimento<sup>166</sup> e uma reflexão sobre a necessidade de uma entidade nacional estruturada, com centros de decisão aptos a sintetizar interesses comuns, definir objetivos globais e assegurar a coordenação das iniciativas particulares em função da consecução desses objetivos, elemento fundamental da soberania econômica nacional.<sup>167</sup>

Ao tratar da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, o Direito Econômico revela sua racionalidade macroeconômica. Segundo Bercovici e Octaviani, trata-se de disciplina jurídica que tem como objeto as formas de apropriação do excedente e seus reflexos na dominação social: a preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente e as possibilidades de ampliação ou redução das desigualdades.<sup>168</sup>

Assim é que o Direito Econômico implementa uma determinada economia política através da dogmática jurídica, o que implica: (i) a compreensão histórica dos institutos jurídicos; (ii) o manejo dogmático (técnico) dos textos normativos; (iii) a análise da eficácia social do sistema estruturado dogmaticamente; e (iv) uma visão prospectiva, de

---

São Paulo: Singular, 2014, p. 68-70; e BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. Limites da regulação: esboço para uma crítica metodológica do “Novo Direito Público da Economia”. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, n. 25, p. 137-147, 2009, p. 137-140 e 145-146.

<sup>165</sup> BERCOVICI; OCTAVIANI, *Direito e Subdesenvolvimento*, *op. cit.*, p. 77-72.

<sup>166</sup> COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico*, *op. cit.*, p. 464-465; BERCOVICI, *O ainda indispensável Direito Econômico*, *op. cit.*, p. 516-519; e BERCOVICI; MASSONETTO, *Limites da regulação*; OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, *op. cit.*, p. 65-79; e FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 29-30.

<sup>167</sup> FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008; e BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>168</sup> BERCOVICI; OCTAVIANI, *Direito e Subdesenvolvimento*, *op. cit.*, p. 76.

formulação e construção institucional de instrumentos e arranjos jurídicos adequados ao cumprimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos.<sup>169</sup>

O Direito Econômico, como visto, organiza a economia como um todo, preocupado em equacionar as questões do poder, do excedente, e, no caso da periferia, a superação do subdesenvolvimento. Por isso é que, no bojo da disciplina, emerge com centralidade a questão da soberania econômica nacional: a necessidade de internalizar centros de decisões econômicas fundamentais e submetê-los aos interesses da sociedade. Essa perspectiva vai ao encontro da soberania alimentar como chave para a formulação, interpretação e aplicação do regime jurídico do sistema agroalimentar brasileiro. A preocupação com a organização jurídica dos modos de produzir, distribuir e consumir alimentos está contida no objeto do Direito Econômico.

---

<sup>169</sup> OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, op. cit., p. 25.



## CAPÍTULO II – SOBERANIA ALIMENTAR: ELEMENTO DA SOBERANIA NACIONAL – CONCEITOS E PROCESSOS

*“[A] própria globalização é o resultado da expansão vitoriosa dos ‘Estados-economias nacionais’ que conseguiram impor seu poder de comando sobre um território econômico supranacional cada vez mais amplo, junto com sua moeda, sua dívida pública, seu sistema de crédito, seu capital financeiro e suas várias formas indiretas de tributação.”*

JOSÉ LUIS FIORI

Ao se analisar a evolução histórica das economias nacionais, nota-se que, à medida que avança o desenvolvimento de um Estado-nação, existe a tendência ao decréscimo da participação da agricultura nos principais indicadores econômicos, verificando-se tal processo mesmo em países chamados de “industrialização atrasada” ou “tardia”, na clássica periodização de Cardoso de Mello.<sup>170</sup>

Os processos de industrialização levaram a agricultura a perder peso relativo (i) no PIB, (ii) no comércio internacional, (iii) no total da mão de obra ocupada e (iv) no total de residentes das zonas rurais em comparação com as populações urbanas. Essa aparente redução de importância econômica, no entanto, não foi acompanhada de redução da atuação estatal no setor agrícola.

Ao contrário, o que se observa é uma cada vez mais robusta, intensa e estratégica atuação dos Estados, principalmente os do centro do sistema, mesmo em ambiente marcado por extrema especialização tecnológica e no qual, em diversos Estados em que a industrialização alcançou patamares de elevadíssima complexidade econômica, os serviços superam ou se amalgamam à indústria na conformação do PIB.<sup>171</sup>

Este capítulo visa a tratar dos caminhos da articulação entre (i) Estados nacionais, (ii) a atividade e o ciclo de produção alimentar, (iii) as estratégias de soberania alimentar advindas desses processos e (iv) sua forma institucional, que advém de interesses concretos

---

<sup>170</sup> MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação de do desenvolvimento da economia brasileira*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991; e OLIVEIRA, Carlos Barbosa de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: UNESP, 2002.

<sup>171</sup> CANO, Wilson. (Des)industrialização e (Sub)desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014, p. 139-141.

e, na outra ponta, sustenta-os e expande-os, via de regra com uma forte carga de juridicidade, como se verá adiante, no presente capítulo e, principalmente, nos capítulos finais do presente trabalho.

## **II.a. Estados e produção de alimentos: do “sistema alimentar mundial” aos “regimes alimentares”**

### II.a.i. Agricultura e comércio internacional de alimentos na hierarquia das nações

A inserção dos Estados-nação e suas corporações na divisão social internacional do trabalho guarda relação central com a produção alimentar, que é, via de regra, em uma análise preliminar, atividade “doméstica”, cabendo classicamente ao mercado internacional servir de fonte complementar vertida (i) ao consumo de massas, (ii) ao abastecimento da indústria de processados (carnes ou vegetais de variados tipos) e (iii) à produção de rações destinadas à alimentação dos rebanhos para a produção de proteína animal (aves, suínos, etc.). Apenas para demonstrar com alguns produtos relevantes para diversos Estados (como EUA, China ou Brasil), em 2008, o comércio internacional alcançou 31% no mercado geral de soja, 18% no de trigo, 12% no de milho e 7% no de arroz.<sup>172</sup>

Até em países importadores de elevadas quantidades de alimentos, alguns dos quais com dependência estrutural, o total dos volumes importados não chega a ultrapassar a parcela dos alimentos consumidos que são produzidos nacionalmente, como exemplificam os países do sudeste asiático, que importam cerca de 1% do consumo total de arroz, e o específico caso da China, que importa 0,5% do total do trigo e dos grãos que consome.<sup>173</sup> Segundo Paarberg, o *United States Department of Agriculture* – USDA, Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, confirmando tal comportamento estrutural, indica que, em 2010, 10% do consumo mundial de alimentos processados foram transacionados internacionalmente.<sup>174</sup>

Mesmo nesses patamares, entretanto, o comércio internacional tem grande e estratégica relevância para a garantia de segurança alimentar, dado que até países com

---

<sup>172</sup> ABBOT, Philip; HURT, Christopher; TYNER, Wallace. *What's driving food prices?* Oak Brook: Farm Foundation, 2008, p. 22.

<sup>173</sup> PAARLBERG, Robert. *Food Politics: what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University, 2010, p. 174.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 174-175.

expressiva produção agrícola apresentam necessidade, em alguma medida, de produtos que não produzem internamente, por (i) razões climáticas e/ou naturais ou (ii) fatores econômicos, nos casos em que os custos tornam a produção nacional inviável ou antieconômica.

Estados com produção agrícola limitada (como os do Oriente Médio, com cerca de 35% do consumo total advindo de importações)<sup>175</sup> vivenciam uma dependência estrutural do mercado internacional, sendo vulneráveis aos efeitos negativos de bruscas variações nos preços das *commodities* agrícolas.

Outro aspecto relevante do mercado internacional diz respeito à própria formação de divisas, pois para países subdesenvolvidos ou periféricos, distantes do ápice da capacidade de produção tecnológica ou complexidade econômica, a produção agrícola e a extração mineral tendem a se tornar suas atividades principais. Nesse segmento, a proporção das *commodities* no PIB é rotineiramente maior do que nos países desenvolvidos ou centrais, e a receita de exportações de primários, maior do que a de manufaturados. Segundo a UNCTAD, cerca de 70% dos mais de 140 países classificados como “em desenvolvimento” obtêm mais de 50% da sua receita graças a exportações de produtos primários; e, em outros 23%, tais itens representam entre 20% e 49% das exportações.<sup>176</sup>

As raízes histórico-estruturais do envolvimento dos Estados nacionais com a produção e comercialização para os mercados agrícolas são profundas, remontando (i) à evolução das disputas coloniais, de seus instrumentos de proteção à produção interna por meio de tarifação de alimentos importados;<sup>177</sup> e (ii) à Revolução Industrial, com a sequente explosão na demanda por alimentos advinda da urbanização e do crescimento econômico, combinada aos choques de oferta criados pela diminuição da mão-de-obra empregada na agricultura (e menor disponibilidade de terras para a produção agrícola).

---

<sup>175</sup> PAARLBERG, *Food Politics*, *op. cit.*, p. 175.

<sup>176</sup> Diversos países desenvolvidos, como os Estados Unidos ou a Alemanha, por exemplo, têm nas exportações agrícolas importante fonte de receita e, por outro lado, os produtos manufaturados têm relevância para alguns países subdesenvolvidos, como o Brasil. Contudo, as economias subdesenvolvidas têm como característica estrutural uma participação muito maior do setor primário na geração de receita. Conferir: UNCTAD. *Commodities at a Glance*. Genebra, 2011, p. 16-17.

<sup>177</sup> A empresa colonial realizada pelas Companhias das Índias, das quais as mais relevantes foram a britânica e a holandesa, é um exemplo de organização jurídica que aglutinava interesses dos comerciantes particulares e dos Estados nacionais para a sua inserção no comércio mundial de alimentos. As companhias exerciam monopólios comerciais em nome de seus Estados de origem. Conferir: ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. A companhia das Índias ocidentais: uma sociedade anônima? *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 105, p. 25-38, 2010.

Esse quadro levou a respostas em que foram gestadas estratégias e estruturas institucionais vertidas (i) ao incremento da produção nacional, (ii) à diminuição da dependência externa, por diversos mecanismos (como a determinação de preços de mercadorias importadas, por exemplo) ou (iii) ao aumento da participação no mercado internacional de produtos agrícolas e das matérias-primas essenciais para a produção.

Essas pulsões dos Estados em competição no sistema mundial, na senda de Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi (como veremos adiante), levou ao que Raj Patel chamou de “sistema alimentar mundial” moderno, com formação inicial na Europa, a partir da posição pioneira e dominante da Grã-Bretanha, em particular. Embora vastos impérios comerciais tenham florescido e perecido no Oriente Médio e no Extremo Oriente nos últimos dois mil anos,<sup>178</sup> a manufatura da primeira rede global de alimentos tem suas origens nas rotas comerciais entre a Grã-Bretanha e suas colônias.

A empresa colonial britânica estava ligada, por sua vez, às profundas transformações internas daquele país, no processo pioneiro de formação do capitalismo industrial em que são simultâneos e complementares os fenômenos (i) da gestação de uma política industrial de longo prazo, e (ii) da criação e garantia do mercado em nível nacional, através da extinção (expropriação) das propriedades comunais e expulsão da população camponesa, no processo dos “cercamentos dos bens comuns”, descrito por Marx, que transformou a terra em propriedade privada e os camponeses em homens “livres” para vender sua força de trabalho, em troca de salários na indústria nascente, submetidos ao direito que modulou a assim chamada “acumulação primitiva”.<sup>179</sup>

Um dos elementos estruturantes desse processo é o pacto colonial, com o vasto império que veio a se tornar “o império onde o sol nunca se põe”, em verdade uma combinação de um centro tecnologicamente avançado e capaz de impor dominação militar, integrado a zonas produtoras e fornecedoras de produtos primários e consumidoras de manufaturados, em que a importação de chá e açúcar (incorporados à dieta típica da Inglaterra) impulsionou a articulação entre metrópole e zonas plantadoras (de chá, nos casos da China e Índia; e de açúcar, nos casos do Caribe e, posteriormente, do Brasil). A monocultura para exportação, fundada na lucrativa mão de obra escravizada (também objeto

---

<sup>178</sup> Para uma visão histórica do desenvolvimento agrícola desde a pré-história, conferir: MAZOYER, Marcel; ROUDART, Lawrence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo; Brasília: UNESP; NEAD, 2010.

<sup>179</sup> MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 370-375.

de potente comércio a partir da África), solidifica-se no Século XVII, modulando a produção colonial voltada a suprir a cada vez maior demanda metropolitana. Uma gama cada vez maior de produtos agrícolas vieram a ser os principais itens produzidos nas regiões colonizadas,<sup>180</sup> engendrando, em verdade, modos de vida material, mental e institucional, que, tomados em conjunto, podem ser considerados um verdadeiro sistema social integral. O controle sobre a produção das colônias incluiu a organização e poder sobre a produção e sobre o próprio comércio marítimo, em razão também de a metrópole funcionar como polo financeiro no qual se definiam os principais preços agrícolas.

A divisão social do trabalho no pacto colonial incentiva a manutenção e o aprofundamento das posições iniciais, fazendo metrópoles incrementarem seus parques industriais e as colônias serem superespecializadas em atividades não manufatureiras. Assim, as políticas industrializantes deliberadas levadas a cabo por Inglaterra, França, Alemanha, etc. – com o uso de instrumentos jurídicos vertidos ao objetivo de proteção dos seus mercados e de sua indústria nascente<sup>181</sup> – ocasionaram, em perspectiva global, (i) a formação de sistemas nacionais de poder para tutela dos espaços econômicos, além da intensa competição entre as economias nacionais, (ii) consubstanciada em um expansionismo internacional, (iii) que modulou uma nova fase e institucionalidade da hierarquia das nações.

Como indicamos em outra oportunidade,<sup>182</sup> esse grupo dos que “chegaram primeiro à industrialização” se torna o centro do sistema que, ao expandir geograficamente para a América do Norte e Oceania (ampliando a sua base de recursos naturais e reduzindo custos de produção), alastra suas atividades comerciais pela periferia do globo, desestruturando as economias tradicionais e estabelecendo a necessidade de se especializarem em determinada produção exportável (agrícola ou mineral) para acessar os mercados do centro, engendrando uma divisão internacional do trabalho rígida e hierarquizada<sup>183</sup> que nada apresenta de “espontânea” ou “natural”, como sugerem as

---

<sup>180</sup> PATEL, Raj. *Stuffed and Starved: the hidden battle for the World Food System*. Londres: Portobello Books [S.p.], 2013 (livro digital).

<sup>181</sup> Exemplos da formulação desses sistemas nacionais de economia são Alexander Hamilton, nos Estados Unidos, e Friedrich List, na Alemanha – estadistas que propuseram substancial proteção da indústria nacional nascente, e o direcionamento e organização dos fatores de produção visando a desenvolver seus mercados internos. Conferir: HAMILTON, Alexander. *Report on manufactures made to Congress, December 5, 1791, in his capacity as Secretary of the Treasury*. Boston: Potter, 1892; e LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

<sup>182</sup> Conferir: VIDIGAL, *BNDES, op. cit.*, p. 32-38.

<sup>183</sup> Braudel, a partir do conceito de *economias-mundo*, dissecou a hierarquia das zonas sucessivas (ou divisão internacional do trabalho), em que o capitalismo mais dinâmico se localiza no centro, onde se encontram os

ideologias de livre comércio que, aliás, servem precisamente aos propósitos nacionalistas dos países que as formularam, na construção de sua própria posição interna ao sistema.<sup>184</sup>

As disputas e os movimentos dos Estados nacionais centrais na divisão social internacional do trabalho referentes ao controle dos fluxos de recursos naturais e produtos agrícolas delinearão um complexo de normas, práticas e convenções, explícitas ou tácitas, voltadas a garantir e proteger (i) o acesso aos produtos demandados e (ii) mercados para seus excedentes internos. Nessa desigual relação de poder e dominação, a defesa teórica e prática da abertura dos mercados externos passa a ser mais intensa quanto maior é o excedente exportável de determinado produto; e, por outro lado, a tendência à proteção e à criação de instrumentos jurídicos de promoção da produção interna se amplia diante da maior escassez de um produto agrícola ou mineral. Onde a produção, por causas naturais, geográficas, climáticas, ou sociais – econômicas, políticas –, não é viável, intensifica-se a pressão por acesso estável a fontes de fornecimento de alimentos ou matérias-primas, ou pelo próprio controle direto sobre elas.<sup>185</sup>

A consolidação dos processos de estabilização da provisão estável de alimentos a partir das colônias (açúcar, chá, café, frutas e óleos, que deveriam fluir para o mercado mundial de alimentos), atendendo à necessidade das nações industriais que disputavam controle da produção e comércio desses itens (para, fundamentalmente, alimentar suas populações assalariadas urbanas em expansão) gesta, no âmbito da ordem global

---

grandes lucros, investimentos e salários, melhores condições de vida, o controle da tecnologia e dos fluxos globais de capitais. Quanto mais longe do centro estivermos, menos autonomia, “modernidade” e riqueza encontraremos. Conferir: BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Lisboa: Teorema, 1985, p. 87-99; e BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, v. 2, p. 16-34.

<sup>184</sup> Essa contradição entre o discurso e a prática econômica das nações desenvolvidas foi criticada já em 1830 por Friedrich List. Inspirado na política industrial formulada por Alexander Hamilton a partir dos célebres relatórios ao Congresso dos Estados Unidos, List formulou as linhas gerais de um sistema nacional de economia política para a Alemanha com o objetivo de buscar o patamar industrial alcançado pela Inglaterra que, tendo se esforçado para subir os degraus da industrialização, propagava, após chegar ao topo, a absoluta liberdade do mercado e do comércio internacional: “Se os ingleses tivessem deixado as coisas acontecerem – *laissez faire et laissez aller*, como recomenda a escola popular de Economia – os comerciantes da Liga Hanseática continuariam hoje a exercer seu comércio em Londres, os belgas estariam ainda fabricando roupas para os ingleses, a Inglaterra continuaria sendo a fazenda dos Hanseáticos para criação de ovelhas, da mesma forma como Portugal se tornou a vinha da Inglaterra, e nessa condição permaneceu até os nossos dias, devido ao estratagema de um diplomata astuto. Na realidade, é mais do que provável que, sem a sua política comercial, a Inglaterra jamais teria atingido o grau de liberdade municipal e individual de que hoje desfruta, pois tal liberdade é filha da indústria e da riqueza” (LIST, *Sistema nacional de economia política*, *op. cit.*, p. 22). Para uma relevante reflexão sobre a contradição entre as políticas econômicas efetivamente realizadas pelos países desenvolvidos e as receitas de livre comércio propagandeadas por esses países ao chamado Terceiro Mundo, conferir: CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

<sup>185</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar*, *op. cit.*, p. 89.

hierarquizada, a formação do “sistema alimentar mundial”, que revela, em verdade, que o domínio de posições de decisão fundamentais no sistema integra as estratégias, em constante expansão, de soberania e poder dos Estados centrais e suas corporações, exigindo um olhar que investigue a dinâmica interna e temporalmente localizada dessas tensões, para o que surgirá a útil hermenêutica dos “regimes alimentares”.

## **II.b. A abordagem dos regimes alimentares**

A análise dos regimes alimentares (*food regimes*) auxilia a modelar uma economia política dos sistemas agroalimentares nacionais a partir das suas conexões internacionais, permitindo a análise sistêmica e dinâmica do papel dos Estados – e de sua capacidade de mobilizar recursos econômicos, militares, institucionais, culturais e jurídicos – na política global de alimentos.

O seminal artigo de Friedmann e McMichael teve a pretensão de explorar “o papel da agricultura no desenvolvimento da economia mundial capitalista e nos rumos do sistema estatal”,<sup>186</sup> inaugurando essa abordagem, que se transformou em “uma das perspectivas mais duráveis nos estudos agrários desde o final dos anos 1980, em grande parte por ser sintética e nuançada”.<sup>187</sup> Como adiantado acima, a noção de “regime alimentar global” parte (i) da perspectiva do sistema-mundo de Wallerstein<sup>188</sup> e (ii) do conceito

---

<sup>186</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>187</sup> BUTTEL, Frederick. Some reflections on late twentieth century agrarian political economy. *Sociologia Ruralis*, Hoboken, v. 41, n. 2, p. 166-181, 2001, p. 173.

<sup>188</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern World-System I: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Nova York: Academic, 1974.

gramsciano de hegemonia,<sup>189</sup> mas também se ancora (iii) no conceito de regime internacional da ciência política<sup>190</sup> e (iv) na sociologia econômica de Karl Polanyi.<sup>191</sup>

A atuação do Estado em relação à agricultura e à alimentação pode ser entendida como imersa e incrustada na dinâmica histórica mundial mais ampla de acumulação capitalista: conforme mudam as condições históricas, ocorrem também mudanças de estratégias e escopo dos Estados para inserir ou isolar seus sistemas agroalimentares

---

<sup>189</sup> Sob a perspectiva gramsciana, a hegemonia consiste na capacidade de liderar os grupos subordinados em um contexto no qual estejam assegurados os interesses fundamentais do grupo dirigente, de maneira que os dirigidos compartilhem as pretensões fundamentais dos grupos dominantes, e que possam também desenvolver algumas de suas pretensões. O exercício da hegemonia tornou-se o principal fenômeno de conformação social nas democracias modernas. Com o desenvolvimento de complexas redes de instituições privadas a difundir massivamente visões de mundo no âmbito da sociedade civil, esta se apresenta como arena de disputa política entre grupos sociais e nações. Paralelamente à coerção estatal, surge a necessidade do consenso ativo das massas em torno de determinado projeto político, que o legitima, universalizando-o e implementando-o de maneira positiva. O direito é elemento nuclear na compreensão de como se estrutura um específico sistema hegemônico: identificar se o estágio em que se encontram é de busca por participação na elaboração ou reforma do ordenamento jurídico ou de manutenção das suas linhas gerais levará à descoberta dos setores hegemônicos, assim como do polo hegemônico. O grupo hegemônico será aquele que detiver o poder de determinar as linhas gerais nas quais se organizará o ordenamento jurídico, ou seja, o setor que estabelece e mantém o quadro geral no qual os subordinados poderão clamar por inclusões e reformas pontuais. A direção cultural e intelectual se torna uma questão central e ganha enorme importância na análise gramsciana, uma vez que opera a construção do consenso dos governados na sociedade civil e também no âmbito do aparato burocrático do Estado. Junto à proteção jurídica dos interesses da classe dominante por meio da legislação e da coerção estatal, o direito realizaria uma eficiente difusão de valores e concepções de mundo, essencial à sustentação das relações sociais estabelecidas. Tal operação teria o condão de justificar os interesses da classe dominante, apresentando-os como universais, pertencentes a todos os grupos sociais. Tratando da história da política tarifária dos Estados Unidos, que sempre foi usada como instrumento de promoção da hegemonia daquela economia nacional, Gramsci observa que “toda nação importante pode tender a dar um substrato econômico organizado à própria hegemonia política sobre as nações que lhe são subordinadas. (...) O mercado mundial, segundo esta tendência, seria constituído por uma série de mercados não mais nacionais, mas internacionais (interestatais), que organizariam em seu interior uma certa estabilidade das atividades econômicas essenciais e que poderiam relacionar-se entre si à base do mesmo sistema” (GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere, volume 3*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 179). Sobre o conceito de hegemonia em Gramsci e a relevância do direito para o seu exercício, conferir: GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978; COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999; FERREIRA, Oliveiros. *Os 45 cavaleiros húngaros: uma leitura dos Cadernos de Gramsci*. Brasília; São Paulo: Universidade de Brasília – UNB; Hucitec, 1986; OCTAVIANI, Alessandro. Hegemonia e Direito. In: BELLO, Enzo; LIMA, Martônio (Orgs.). *Direito e marxismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 333-368; OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento, op. cit.*, p. 220-238; e HUNT, Alan. Law, State and Class Struggle. In: HUNT, Alan (Org.). *Explorations in law and society: towards a constitutive theory of law*. Nova York: Routledge, 1993, p. 17-35.

<sup>190</sup> Para essa leitura, um “regime” se refere à definição de Stephen Krasner relativa à convergência de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, que é confluyente com o conceito gramsciano de hegemonia utilizado por Arrighi na análise da ordem econômica internacional, pela qual um Estado dominante é capaz de apresentar os seus interesses como os de Estados rivais ou subordinados. A expressão do exercício da hegemonia se dá por meio de uma moeda dominante que se torna a moeda de reserva internacional, viabilizando o comércio interestatal. Conferir: KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012; ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder, e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Contraponto; UNESP, 1996; e MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias, op. cit.*, p. 65.

<sup>191</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.



nacionais nos mercados internacionais.<sup>192</sup> Em seu sentido mais amplo, a abordagem dos regimes alimentares é uma iniciativa metodológica para especificar as relações entre a ordem mundial e o comércio agroalimentar “uma abordagem intrinsecamente comparativa à história mundial recente, pois os regimes alimentares oscilam em função do reordenamento político, em uma dinâmica mutuamente condicionante”.<sup>193</sup>

Na oportunidade em que um poder hegemônico (ou constelação de poderes) fornece uma base para um período de acumulação relativamente estável, a política global de alimentos se estrutura em torno de uma lógica dominante.<sup>194</sup>

Na perspectiva do regime alimentar, associava-se, inicialmente, “as relações internacionais de produção e consumo de alimentos a formas de acumulação que distinguiam de modo genérico os períodos da transformação capitalista”.<sup>195</sup> A periodização do capitalismo em termos geopolíticos, simultaneamente, experimentou e analisou dois distintos momentos da existência do Estado-nação, o que elucidou as condições históricas sob as quais o Estado-nação emergiu, consolidou-se e se expandiu, pelas lentes do comércio agroalimentar. Incorporando tais variáveis, Friedmann passou a definir “regime internacional” como “um conjunto específico de relações, normas, instituições e regras (frequentemente implícitas) em torno das quais as expectativas de todos os atores relevantes convergem”.<sup>196</sup>

Os conjuntos de instituições e relações historicamente determinadas, que funcionam como “pivôs das tensões estabilizadas” e pelas quais operam dinâmicas específicas de acumulação em cada regime, tornam-se centrais na análise:

---

<sup>192</sup> PRITCHARD, Bernard. Stepping back and moving in: the role of the state in the contemporary food regime. *The Journal of Peasant Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 43, n. 3, p. 693-710, 2016, p. 695-696; e BUTTEL, *Some reflections on late twentieth century agrarian political economy*, op. cit., p. 173.

<sup>193</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 15.

<sup>194</sup> FRIEDMANN, Harriet. From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. *Research in rural sociology and development*, Bingley, v. 11, p. 227-264, 2005, p. 228-229.

<sup>195</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 95.

<sup>196</sup> No original: “a specific set of (often implicit) relationships, norms, institutions, and rules around which the expectations of all relevant actors converge.” (FRIEDMANN, Harriet. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 26, n. 4, p. 335-344, 2009, p. 335). A autora prossegue, especificando a definição: “[a] ‘clássica’ definição de regimes alimentares inclui constelações de relações de classe, especialização geográfica e poder interestatal, articulando ‘relações internacionais de produção e consumo alimentar’ a ‘períodos de acumulação de capital’”. No original: “[t]he ‘classical’ definition of food regimes includes constellations of class relations, geographical specialization, and inter-state power linked ‘international relations of food production and consumption’ to ‘periods of capitalist accumulation.’” (FRIEDMANN, *Discussion*, op. cit., p. 335).

[d]esde que os mercados internacionais de grãos e produtos pecuários tiveram início, no século XIX, os regimes alimentares foram moldados por relações (desiguais) entre estados, empresas capitalistas e pessoas, que migraram, compraram, venderam e remodelaram culturas de produção agrícola e alimentação em grandes, de fato, globais constelações de poder e propriedade.<sup>197</sup>

Cada regime alimentar envolve uma constelação de governos, corporações, organizações coletivas e indivíduos que permitiu a acumulação de capital baseada em dada definição de propósitos, compartilhada pelos atores-chave, enquanto os outros foram marginalizados.<sup>198</sup> O traço unificador entre os regimes é a contribuição dos alimentos para a acumulação do capital por meio da estruturação do sistema estatal.<sup>199</sup> A partir dessa abordagem, os últimos 150 anos de política alimentar global são identificados por essa chave teórica em torno de dois períodos extensos de ordem hegemônica e acumulação de capital relativamente estáveis: (i) um “primeiro regime alimentar”, de cerca de 1870 até a década de 1930, e (ii) o segundo regime alimentar, que iria de cerca de 1950 até, pelo menos, a década de 1970.

O “primeiro regime alimentar” é denominado regime “imperial” ou “colonial-diaspórico”, centrado na Grã-Bretanha. Marcado pela criação do primeiro mercado mundial de alimentos básicos para prover a alimentação dos trabalhadores, atendendo à demanda gerada pela Revolução Industrial, combinava importações europeias de alimentos e exportação de bens manufaturados e capital para as colônias, abastecendo, no geral, as

---

<sup>197</sup> No original: “Since international markets in grain and livestock products began in the 19th century, food regimes have been shaped by (unequal) relations among states, capitalist enterprises, and people, who migrated, bought, sold, and reshaped cultures of farming and eating within large, indeed, global constellations of power and property.” (FRIEDMANN, *From colonialism to green capitalism*, *op. cit.* p. 228).

<sup>198</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, *op. cit.*, p. 17. McMichael passou a definir os regimes alimentares de maneira diversa de Friedmann, como um instrumento analítico para tratar das questões específicas e dos elementos constitutivos dos processos estruturantes da economia política e das relações capitalistas. Nesse sentido, regimes alimentares não são entendidos como uma formação estrutural concreta de um momento histórico e contexto social específicos, mas essencialmente como um método de análise que serviria para identificar os fundamentos agroalimentares de períodos diversos: “[e]ntão: o ponto é não hipostasiar os ‘regimes alimentares’. Eles constituem uma lente para observar as relações mais amplas na história política do capital. Eles expressam, simultaneamente, formas de ordenamento geopolítico e suas formas de acumulação correspondentes, e são vetores de poder”. No original: “The point is not to hypostatize ‘food regimes.’ They constitute a lens on broader relations in the political history of capital. They express, simultaneously, forms of geo-political ordering and, related, forms of accumulation, and they are vectors of power” (MCMICHAEL, Philip. *Global development and the corporate food regime. Research in rural sociology and development*, Bingley, v. 11, p. 265-300, 2005, p. 272).

<sup>199</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, *op. cit.*, p. 63.

classes industriais europeias emergentes e, em particular, alimentando a hegemonia britânica como “fábrica do mundo”.<sup>200</sup>

Sob a ideologia do livre comércio propagada e imposta pelo imperialismo, os países colonizados foram compelidos a fornecer alimentos baratos, viabilizando a manutenção dos custos de reprodução da força de trabalho – os salários dos operários urbanos – em níveis baixos, permitindo que o processo de acumulação industrial das metrópoles avançasse.<sup>201</sup>

As metrópoles importavam carnes e cereais, principalmente trigo, das colônias ou ex-colônias, que constituíam a periferia do sistema internacional, tendo os Estados Unidos como maior fornecedor, e também Austrália, Canadá, Nova Zelândia, África do Sul, Argentina e Uruguai como fornecedores relevantes, principalmente de produtos agrícolas tropicais, que tinham um papel complementar nas dietas (com a exceção, como já mencionado, de alguns produtos como o café, o chá e, principalmente o açúcar, que se tornaram integrantes da dieta das massas).<sup>202</sup>

#### II.b.i. A dinâmica do primeiro regime alimentar: hegemonia inglesa, independência das colônias e o surgimento dos EUA

O primeiro regime alimentar foi a chave para a estruturação do quadro de um sistema de economias nacionais governadas por estados politicamente independentes, com a extensão da disputa colonial no final do Século XIX e no início do Século XX pelas potências europeias, EUA e Japão, às áreas restantes da Ásia e da África.

A evolução de tais relações comerciais internacionais, no quadro de independência das antigas colônias, trouxe uma distinção qualitativa: as relações comerciais

---

<sup>200</sup> “*Workshop of the world*” é a expressão utilizada pelos britânicos no período pós-Revolução Industrial, aproximadamente de 1815 a 1870, quando nenhuma nação conseguia competir com a Grã-Bretanha em qualidade, produtividade e preço no setor industrial. Conferir: MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 14.

<sup>201</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 14.

<sup>202</sup> MINTZ, Sydney. *Sweetness and Power: the place of sugar in Modern History*. Nova York: Penguin, 1986.

internacionais passam a ser também multilaterais, diferentemente dos monopólios comerciais exclusivos do sistema colonial europeu anterior ao Século XIX.<sup>203</sup>

O ápice do colonialismo ocorreu em contraste com a simultânea independência política – em especial dos EUA – e a capacidade de proteger e organizar o espaço político-econômico nacional pelas colônias de povoamento<sup>204</sup> britânicas (Canadá, Austrália e Nova Zelândia), processo que permitiu um *comércio* de produtos e manufaturas agrícolas temperadas competitivas das colônias e ex-colônias de povoamento para o abastecimento em grande escala das crescentes classes trabalhadoras europeias.<sup>205</sup>

A formação dos sistemas nacionais europeus combinava a expansão colonial com a integração nacional de seus mercados, enquanto as colônias e ex-colônias de povoamento buscavam integrar e equilibrar a relação entre os setores internamente em cada

---

<sup>203</sup> É relevante notar que, com exceção dos Estados Unidos, as colônias do império britânico apenas se tornaram independentes a partir da metade do Século XX, ou seja, permaneceram sob dominação política e comercial direta por longo período. Simultaneamente à prolongada dominação colonial, no início do Século XIX, a Inglaterra influenciou e impulsionou de várias formas (veladas e explícitas, baseadas na força e na diplomacia) a liberalização política e econômica das colônias de Portugal e Espanha na América Latina, mercados que precisavam ser abertos à entrada do comércio e das finanças inglesas. A respeito da influência da Inglaterra sobre os processos de independência da América Latina, conferir: RIBEIRO JUNIOR, José. A América Latina no século XIX. Uma monarquia em face de várias repúblicas. *Revista de História*, São Paulo, v. 34, n. 7, p. 491-504, 1967. Especificamente sobre o caso brasileiro, conferir: SODRÉ, Nelson Werneck. *As Razões da Independência*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965; e FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 63-71.

<sup>204</sup> Utilizamos aqui a conhecida distinção entre colônias de povoamento e colônias de exploração usadas por Caio Prado Jr., Celso Furtado e outros autores para especificar as formas de ocupação colonial da América. Essencialmente, a colonização de povoamento caracterizou-se, a partir do Século XVII, no traslado para as zonas de clima temperado da América do Norte, de populações das Ilhas Britânicas e da França por motivos de ordem religiosa ou econômica, dado que representavam “excesso” de mão de obra decorrente da expulsão dos camponeses dos territórios agrícolas (cercamentos) para a criação de gado voltado à produção de lã, ou ainda por esforços da Inglaterra em induzir pessoas condenadas por crimes ou contravenções a “vender-se” para trabalhar na América em um regime de servidão temporária. Esse “transplante” de populações basearia a ocupação do território colonizado na pequena propriedade explorada diretamente pelo colono com o intuito de prover a sua subsistência, originando uma sociedade caracterizada como um prolongamento da metrópole. Já as colônias de exploração seriam situadas na zona tropical e baseadas na grande propriedade territorial que serviria de estímulo à ocupação com objetivo de exploração comercial de gêneros exóticos para os mercados europeus, atraindo colonos interessados em dirigir esse empreendimento, geralmente, sem trabalhar diretamente a terra e utilizando mão de obra escrava. Conferir: PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1965, p. 13-26 e 113-123; FURTADO, Celso. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. São Paulo: Hucitec: ABPHE, 2001, p. 109-117. Segundo Fernando Novais: “Nova Inglaterra e Brasil tipificam as duas estruturas, mas convém para logo dizer que em termos de predominância de caracteres e não de sua exclusividade, em termos relativos e não absolutos, como aliás tudo em História (...) as colônias de exploração povoam-se para explorar (isto é, produzir para o mercado metropolitano), as de povoamento exploram os recursos do ambiente no fundamental para prover o seu próprio mercado (isto é, exploração para povoamento)” (NOVAIS, Fernando Antônio. Colonização e sistema colonial: discussão de conceitos e perspectiva histórica. In: SIMPÓSIO NACIONAL DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DE HISTÓRIA, IV, 1967, São Paulo. *Anais do IV Simpósio Nacional dos Professores Universitários de História*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1967, p. 253).

<sup>205</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 95-98.

economia nacional. Ao passo que a maioria das colônias se especializou na agricultura de exportação neste período de industrialização europeia, a trajetória dos Estados Unidos exemplificou mais claramente a integração doméstica da agricultura com a indústria, articulação que definiu um modelo bem-sucedido de economia nacional, em que a produção familiar de colonos (que representava uma nova forma de agricultura comercial especializada) também se industrializava, gerando demanda para a indústria nacional emergente,<sup>206</sup> com consequências de longo prazo para a própria formatação do regime alimentar mundial e, mais profundamente, para o próprio sistema mundial moderno como um todo.

O comércio competitivo expandiu-se no final do Século XIX, pressionando os lucros,<sup>207</sup> estimulando os estados rivais a protegerem os mercados nacionais para a indústria. A competição das exportações agrícolas das colônias estimulou, por sua vez, um movimento europeu de longo prazo para proteger a agricultura doméstica.

Mesmo com o declínio da hegemonia britânica, o padrão libra-ouro assumiu uma essencial função reguladora internacional, devido ao papel nuclear de Londres no comércio mundial, obrigando todos os Estados a estabilizarem o câmbio estrangeiro, mantendo saldos em libras esterlinas em Londres, e a regularem sua moeda nacional e orçamentos domésticos de acordo com sua posição comercial internacional.<sup>208</sup>

Precisamente por causa do papel da libra esterlina, a Inglaterra manteve sua capacidade de organizar os mercados mundiais por meio da manipulação desses saldos para obter liquidez no sistema multilateral de comércio. Em síntese, as relações nacionais e internacionais no primeiro regime alimentar se retroalimentavam por meio da construção do capitalismo nacional como um resultado da hegemonia britânica. Nunca se tratou de algo “natural”, “despolitizado” ou “socialmente desenraizado”. Como a perspectiva dos regimes alimentares auxilia a perceber, a dinâmica do poder conforma-se a partir de posições de poder nacional que visam a novas posições de poder.

Com esse duplo movimento do Século XIX, vê-se a reorganização da economia mundial pela Inglaterra, que projetou a antiga divisão colonial do trabalho para o próprio

---

<sup>206</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system, op. cit.*, p. 97; MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias, op. cit.*, p. 17; e MCMICHAEL, Philip. Food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009, p. 141.

<sup>207</sup> ARRIGHI, *O longo século XX, op. cit.*, p. 169-171.

<sup>208</sup> POLANYI, *A grande transformação, op. cit.*, p. 33.

sistema internacional como um todo, estimulando uma resposta nacionalista de Estados rivais. A hegemonia britânica envolveu, além disso, a abertura de mercados coloniais anteriormente protegidos do comércio mundial.<sup>209</sup>

Tal regime de livre comércio – politicamente determinado e ancorado – funcionou tanto pela força quanto pela diplomacia, baseado em um comércio industrial com capacidade superior e uma infraestrutura de circulação centrada nos mercados financeiros londrinos, a partir da posição privilegiada da libra como moeda internacional.<sup>210</sup>

### *II.b.i.1. Estados nacionais criando o mercado nacional e internacional*

Medidas ativas dos Estados nacionais, em aparente paradoxo para os liberais que acreditam na “propensão do homem à troca”, sustentaram a ideologia do liberalismo econômico do fim do Século XIX, que promoveu a mobilidade da terra, do trabalho, do capital e das mercadorias.<sup>211</sup> Na medida em que tais reformas nacionais intensificaram o comércio mundial, a hegemonia britânica cresceu, se expandiu e consolidou.

A estrutura nacional do capitalismo central foi a base para a especialização comercial internacional. Na década de 1840, a Grã-Bretanha revogou as *Corn Laws* e permitiu a importação livre de grãos (principalmente para reduzir os custos salariais da força de trabalho industrial), intensificando a exportação de bens de capital (principalmente para transporte que permitiria ampliar o comércio internacional).

Esses movimentos reorganizaram e unificaram as relações econômicas mundiais, estabelecendo, em novo patamar, um comércio mundial de produtos industriais e alimentos e matérias-primas (que envolvia a produção em larga escala pelas colônias, ex-colônias e países politicamente independentes, porém periféricos e circundantes ao poder de empuxo econômico da Inglaterra) regido pelos preços mundiais dos alimentos básicos das classes trabalhadoras europeias.

---

<sup>209</sup> Como eram, por exemplo, os mercados da maioria dos países latino-americanos, objeto do monopólio comercial das metrópoles Portugal e Espanha.

<sup>210</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 100.

<sup>211</sup> POLANYI, *A grande transformação*, op. cit., p. 89-98.

O cultivo de safras mundiais aumentou 50% entre 1840 e 1880<sup>212</sup> e, de 1880 a 1913, o comércio internacional de produtos primários triplicou.<sup>213</sup> As importações europeias de alimentos e as exportações de capital e manufaturas tornaram-se, assim, o cerne do primeiro regime alimentar, dinamizado pelo capitalismo industrial.

O sucesso do primeiro regime alimentar pode ser visto como embrião dos fatores de sua futura erosão e substituição: a competição resultante de grãos mais baratos de regiões anteriormente colonizadas gerou uma crise agrícola na Europa, particularmente na produção de grãos em grande escala, cujas consequências sociais foram, entre outras, tensões urbanas e uma mobilização agrária para atenuar os efeitos do comércio internacional. Esse processo ensejou reações que, em meio a um cenário de medo e incerteza, fortaleceram e expandiram o nacionalismo econômico e político, com os Estados instituindo políticas protecionistas que incluíam tarifas sobre importações industriais e agrícolas.

Após as terríveis décadas de guerra e da depressão dos anos 1930, foi introduzida a regulamentação direta dos mercados agrícolas para ajudar os agricultores a sobreviverem ao colapso do comércio internacional, bem como mecanismos de sustentação de preços e outros controles de mercado, que, em verdade, já eram manifestações do segundo regime alimentar, com os EUA ocupando a posição nodal.

## II.b.ii. O segundo regime alimentar: da descolonização à hegemonia dos EUA

O segundo regime alimentar, denominado “Mercantil-Industrial” ou “Fordista”, teria se iniciado no período após a Segunda Guerra Mundial e persistido até a década de 1970 para uma parcela dos autores, e, para outra, até o momento contemporâneo, malgrado algumas transformações internas que, mesmo alterando partes de suas características, não o teriam desfigurado.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> HOBSBAWM, Eric. *A Era do Capital: 1848-1875*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 190.

<sup>213</sup> HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 92.

<sup>214</sup> MCMICHAEL, *A food regime genealogy*, op. cit., p. 148-154; PRITCHARD, Bill. The long hangover from the second food regime: a world-historical interpretation of the collapse of the WTO Doha Round. *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 26, n. 4, p. 297-307, 2009; e BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 26 n. 4, p. 267-279, 2009.

Nesse período se desenvolve um conjunto mais complexo e contraditório de relações de produção e consumo, enraizado no forte protecionismo do Estado e na organização da economia mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos,<sup>215</sup> com exemplos notáveis como (i) o plano Marshall, que representou uma importante ajuda na reconstrução da Europa, destruída pela Segunda Guerra Mundial, e (ii) os programas de “ajuda alimentar” (*food aid*), instrumentos fundamentais de política agroalimentar,<sup>216</sup> além (iii) da forte penetração da indústria na agricultura – a chamada “formação dos Complexos Agroindustriais”, com capacidade de articulação entre diversos e multifacetados interesses na economia.

Como no primeiro período, o segundo regime alimentar estruturou-se também em dois movimentos simultâneos e contraditórios: (i) o alargamento geográfico e político do sistema, com sua extensão para as ex-colônias, agora anexadas não mais como parte de um país, mas como mercados capazes, em alguma medida, de travar relações multilaterais; e (ii) a formatação de um novo patamar de organização do capital, com a macroempresa capitalista – em forma, muitas vezes, de sociedade anônima e com caráter multinacional – sendo capaz de servir de polo central de um verdadeiro complexo agroindustrial, com capacidade de empuxo e efeitos gravitacionais para (a) atores historicamente vinculados à agricultura e (b) agentes até então não vinculados necessariamente à agricultura.

Os movimentos de descolonização na América-Latina, Ásia e África alteraram o panorama do antigo pacto colonial, gerando uma mais ampla inserção no comércio internacional (dada a importação de trigo relativamente barato, prioritariamente dos Estados Unidos), às expensas da produção nacional de alimentos, bem como o declínio de mercados para os produtos tropicais, prioritariamente o açúcar e óleos vegetais, decorrente da prática implacável de políticas de substituição de importações agrícolas por países capitalistas avançados, que buscavam (i) proteger-se contra algum tipo de dependência externa; (ii)

---

<sup>215</sup> O marco simbólico de origem do segundo regime alimentar seria o fracasso da proposta da criação do Conselho Mundial de Alimentação, em 1947, junto com a derrota da proposta do *Bancor Plan* de John M. Keynes. Conferir: ESCHER, Fabiano; SCHNEIDER, Sérgio; SCHUBERT, Maycon. Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar – uma apresentação ao debate. *Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias*. Curitiba, v. 1, n. 1, 3, 2016, p. 7-8; e FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: a global crisis. *New Left Review*, Londres, v. 197, p. 28-57, 1993, p. 31.

<sup>216</sup> As políticas de ajuda alimentar foram criadas no período do pós-Segunda Guerra mundial sob o pretexto de ajudar países em dificuldades ou resolver problemas de pobreza e fome. As ajudas alimentares norte-americanas foram institucionalizadas por meio do PL-480 (Public Law 480, *Agricultural Trade Development and Assistance Act*), assinada por Dwight D. Eisenhower em julho de 1954 no âmbito do Programa Alimentos para a Paz (*Food for Peace Program*), que recebeu forte impulso nos anos 1960 por J. F. Kennedy e se tornou instrumento de política externa e comercial dos Estados Unidos junto aos países politicamente alinhados. O mecanismo de financiamento dos programas de ajuda alimentar será melhor explicado adiante.



garantir legitimidade política junto a atores sociais relevantes, como os produtores agrícolas; e (iii) organizar, a partir do controle sobre determinados processos produtivos, complexos mais amplos e densos tecnologicamente, capazes de englobar e superar as funções de garantia de autonomia econômica e de legitimação política.

A mutação dos setores agrícolas em capitais agroalimentares com alcance transnacional, que marca a intensificação da agricultura nos países capitalistas avançados, em um momento em que eles também se caracterizam por buscar aumentar a distância industrial e tecnológica dos países periféricos, foi acompanhada (i) por uma tendência a um específico tipo de integração intrassetorial (que visava a reordenar a produção, sob o comando dos países centrais e suas corporações, superando as fronteiras nacionais e tornando a agricultura um verdadeiro setor industrial). Nesse processo, os alimentos passaram de “meros itens de consumo final” a produtos complexamente manufaturados e até mesmo a “produtos alimentares duráveis” (óleos, enlatados, alimentos “longa vida”, etc.), produzidos em escala crescente, (vi) com padrão, insumos e etapas de processamento operados – sob forte comando e controle das corporações dos países centrais – crescentemente em escala global.

As economias nacionais, centrais e periféricas, de formas distintas, foram impactadas por esse processo, cujas consequências persistem até o momento presente, tendo como dois de seus principais efeitos: (i) a formação do complexo de alimentos (principal complexo agroindustrial das economias capitalistas avançadas), que, (ii) ao expandir-se para as periferias, reorganizou-as, impelindo-as para a produção intensiva de carne, com consequências marcantes para sua política e disciplina jurídica ambiental, trabalhista, e – cerne das preocupações do Direito Econômico – de soberania alimentar, crédito, complexidade econômica e organização fundiária, entre outras, como se verá em detalhe adiante.

#### *II.b.ii.1. Estratégias de hegemonia no segundo regime alimentar: ajuda alimentar, escoamento de excedentes e o Direito Econômico norte-americano*

Adentrando a década de 1920, como resultado dos avanços técnicos e institucionais experimentados ao longo do Século XIX, durante o qual foi parte central da estratégia do Estado norte-americano a expansão da rede ferroviária e também da rede de

universidades e instituições públicas de pesquisa vinculadas à agricultura local (como forma articulada de expansão e consolidação do domínio territorial),<sup>217</sup> o país passava a vivenciar os chamados “problemas de superprodução”.

Seus efeitos eram a queda de preços e a própria inviabilidade da lucratividade da atividade agrícola comercial dos fazendeiros. O complexo de inovações técnicas – englobando engenharias, biologia e química – levaria a uma expansão que demandou, contraditoriamente, a atuação do Estado para “refrear” os efeitos da intensa produtividade, modulando-se uma institucionalidade política e jurídica para, por um lado, controlar a oferta, e, por outro, sustentar preços.<sup>218</sup>

Tal atuação “de freio” foi necessária para impedir a implosão do sistema pela junção de excedentes não rentáveis com altos custos de produção, levando o conjunto da economia rural – aqui inclusos os fornecedores industriais que já estavam intensamente a ela articulados – a submeter-se às estratégias moduladas pelo Estado. Foram implantadas formas de controle direto da oferta, como, por exemplo, restrição das terras cultiváveis, tendo, mais uma vez contraditoriamente, o efeito de potencializar o desenvolvimento técnico e científico, que levou a novo aumento de produtividade por área plantada. O Estado tentava controlar os efeitos do aumento de produtividade e suas medidas geraram, na realidade concreta onde aplicadas, mais produtividade, o que, ao final do ciclo de efeitos multiplicadores, fez com que amplas parcelas dos produtores norte-americanos estivessem estruturalmente dependentes do mercado internacional para fins de escoamento de sua produção, o que, até a Segunda Guerra, significava, basicamente, o mercado europeu.<sup>219</sup>

Após 1929 e a devastadora crise, tornou-se trágica a situação da agricultura nos Estados Unidos, com a renda dos produtores agrícolas extremamente baixa em relação à renda dos setores não-agrícolas e de toda a população empregada no país, acarretando a

---

<sup>217</sup> Conferir: MORAES, Reginaldo; SILVA, Maitá de Paula. *O peso do Estado na pátria do mercado: os Estados Unidos como país em desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2013, p. 7-25 e 45-55.

<sup>218</sup> Sobre a legislação e dos instrumentos que conformam o complexo, denso e resiliente sistema de sustentação de preços agrícolas dos Estados Unidos desde a década de 1930 até os dias atuais, conferir: VEIGA, José Eli. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994; e LIMA, Thiago. *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos: resiliência e economia política dos complexos agroindustriais*. São Paulo: UNESP, 2018.

<sup>219</sup> COCHRANE, Willard W. *The development of American agriculture: a historical analysis*. 2ª ed. Minneapolis: University of Minnesota, 1993, p. 99-121; e LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos, op. cit.*, p. 137.

falência de muitos agricultores<sup>220</sup> e o cenário desolador captado no clássico livro *As Vinhas da Ira*, escrito por John Steinbeck em 1939 e magistralmente adaptado ao cinema em 1940, sob a direção de John Ford.<sup>221</sup>

Para lidar com a crise, o presidente Franklin Delano Roosevelt mobilizou um vigoroso aparato de direito econômico, promulgando o *Agricultural Adjustment Act* – AAA em 1933, como parte integrante do *New Deal*, seu robusto programa de recuperação econômica. A lei tinha uma larga amplitude e (i) buscou sustentar os preços agrícolas por meio do controle da oferta, (ii) ofertou bônus governamentais aos produtores que reduzissem a área plantada, (iii) estruturou mecanismos de financiamento público da comercialização dos produtos e (iv) criou a *Commodity Credit Corporation* – CCC, uma empresa estatal com a função de financiar a atividade agrícola no país. Em 1935, foram criadas também barreiras à importação e subsídios ao consumo interno e às exportações de produtos agrícolas.<sup>222</sup> Para um país que servia de estofado para discursos liberais, onde supostamente reinava o livre-mercado, de uma tacada só o Estado norte-americano demonstrava que, a fim de, do ponto de vista prático, enfrentar situações de crise, alterava preços no mercado, interferia nas decisões dos agentes privados com incentivos extra-mercado, criava crédito público e tornava o Estado empresário direto, na melhor tradição hamiltoniana de ser, simultaneamente, capitalista, nacionalista e, costurando as duas noções, pragmático.

Com a Segunda Guerra Mundial, o ressurgimento da fome na Europa e o clima de disputa geopolítica da Guerra Fria transformaram a comida em fator crucial da política internacional, levando os Estados Unidos, nesse quadro, a erguerem as políticas de soberania relativas aos alimentos a um novo patamar, ainda mais amplo em nível global do que logrou fazer a Inglaterra no exercício de sua posição solar no sistema mundial. Em seu discurso de posse em 1949, o presidente dos EUA, Harry Truman, sempre disposto a legitimar posições imperiais com o manto de uma ideologia de benemerência, anunciou que:

---

<sup>220</sup> WELCH, Clifford. *Agribusiness: Uma breve história do modelo norte-americano*. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, X, 2005, São Paulo. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: USP, 2005, p. 8; e VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 82-83.

<sup>221</sup> STEINBECK, John. *As vinhas da ira*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

<sup>222</sup> A CCC foi incorporada ao Departamento de Agricultura em 1948 e atua até hoje em programas de sustentação da renda dos produtores agrícolas, políticas de preços, abertura de mercados externos e outros programas internacionais, bem como nas atividades da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID no âmbito do *Food for Peace Act*. USDA. *Commodity Credit Corporation*. Disponível em: <<https://www.usda.gov/cc>>. Acesso em: 8 de abril de 2019.

devemos embarcar em um ousado novo programa para disponibilizar os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo vive em condições que se aproximam da miséria. Sua comida é inadequada. Eles são vítimas de doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça para eles e para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. (...) Devemos realizar nossos planos para reduzir as barreiras ao comércio mundial e aumentar seu volume. A recuperação econômica e a própria paz dependem do aumento do comércio mundial (...) fortaleceremos as nações amantes da liberdade contra os perigos da agressão. Espero enviar em breve ao Senado um tratado a respeito do plano de segurança do Atlântico Norte. Além disso, forneceremos assessoria militar e equipamentos para libertar nações que cooperarão conosco na manutenção da paz e segurança.<sup>223</sup>

Esse discurso contém os elementos da política de “desenvolvimento” que seria a fórmula da política dos Estados Unidos para os países subdesenvolvidos.<sup>224</sup> Fundado na defesa em relação à ameaça do bloco socialista, o discurso inserido na Doutrina Truman, simultaneamente imperialista e hiper-anticomunista, mobiliza a distribuição de alimentos e novas tecnologias, via abertura dos mercados para seus produtos, e a interferência nos sistemas políticos de outros países, por meio do fornecimento de “assessoria militar e equipamentos”, sob a justificativa da liberdade e da manutenção da paz. Os EUA permitiam-se, com tal legitimação, controlar os outros países, “para o próprio bem destes”.

O desenvolvimento transforma-se, nessa apropriação imperialista norte-americana, parte de uma política que articula o comércio internacional, o poder militar e um programa de redistribuição de comida como pontos nevrálgicos, tendo como seu epítome o Plano Marshall, que continha, entre outras iniciativas, a transferência de alimentos para a faminta população europeia, em resposta à escassez de alimentos no pós-guerra.

Do total de US\$ 13,5 bilhões despendidos com o programa, 29% foram destinados ao continente europeu na forma de alimentos, rações e fertilizantes entre 1948 e

---

<sup>223</sup> No original: “we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people. (...) We must carry out our plans for reducing the barriers to world trade and increasing its volume. Economic recovery and peace itself depend on increased world trade (...) we will strengthen freedom-loving nations against the dangers of aggression. I hope soon to send to the Senate a treaty respecting the North Atlantic security plan. In addition, we will provide military advice and equipment to free nations which will cooperate with us in the maintenance of peace and security.” (PATEL, *Stuffed and Starved*, *op. cit.*).

<sup>224</sup> *Ibidem.*

1952, com o intuito de fortalecer a segurança alimentar e reconstruir a agricultura.<sup>225</sup> Quando os produtores agrícolas europeus voltaram a produzir excedentes de alimentos no continente, no início dos anos 1950, passaram a pressionar para que a ajuda cessasse, uma vez que as importações baratas dos Estados Unidos os estavam impedindo de vender suas colheitas ao próprio mercado. A partir de julho de 1954, a ajuda alimentar dos EUA foi apontada para um novo alvo: o Terceiro Mundo.

Uma série de preocupações, domésticas e internacionais, modelaram a estratégia de enviar alimentos dos EUA para o mundo subdesenvolvido, com o fito de consolidar a posição econômica e política dos EUA no mundo. Internamente, os fazendeiros e eleitores das zonas rurais exigiam benefícios econômicos, decorrentes do apoio político ao governo federal, e os políticos de ambos os partidos dominantes não estavam inclinados a cortar o apoio que os produtores agrícolas recebiam para o cultivo de alimentos voltado ao esforço de guerra. Ao mesmo tempo, com o encolhimento do mercado europeu, os EUA enfrentaram o problema de eliminar seus excedentes de alimentos. A ideologia anticomunista estava no auge, com a difusão da ideia de que os países subdesenvolvidos, muitos dos quais estavam apenas tentando organizar as próprias forças internas e se consolidar como Nação, caminhavam para se tornar intragáveis regimes comunistas. A Revolução Comunista na China assustou o governo, que passou a enxergar a chamada “solução da fome das populações do Terceiro Mundo” como um modo de simultaneamente estabilizar e controlar as tensões sociais e abrir mercados para os excedentes agrícolas americanos. Tal solução seria operada com o envio de comida a preços baixos, ancorados em fortes subsídios, permitindo a regulação do abastecimento e dos preços internos nos Estados Unidos.<sup>226</sup>

Em 10 de julho de 1954, o então Presidente Eisenhower, prosseguindo na emanação de normas de Direito Econômico capazes de articular, simultaneamente, dimensões da economia doméstica e da política internacional, assinou a Public Law 480, o *Agricultural Trade Development and Assistance Act*, conhecido como PL-480, que fazia ajustes no mecanismo de sustentação dos preços agrícolas, criando um programa de ajuda alimentar que, posteriormente, veio a ser denominado *Food for Peace* (“Alimentos para a

---

<sup>225</sup> LIMA, Thiago; DIAS, Athos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 189-211, 2016, p. 192.

<sup>226</sup> PATEL, *Stuffed and Starved*, op. cit.

Paz”)<sup>227</sup> e pelo qual se autorizou a venda dos excedentes agrícolas a países pobres sem conversibilidade, ou seja, nas próprias moedas dos países compradores, em vez de dólares americanos.

O Direito Econômico norte-americano, em consenso bipartidário, encaminhava, ao mesmo tempo, questões de estoque e preços internos e variáveis da geopolítica mundial, e empacotava uma poderosa mensagem ideológica, posicionando-se como um dos elementos centrais na estruturação do segundo regime alimentar. A disciplina jurídica apresentava, de maneira expressa, sua centralidade para o exercício da gestão do capitalismo mundial contemporâneo, a partir de sua mais complexa e completa textura, um direito capaz de incorporar, superando qualitativamente, os interesses privados, submetendo-os a razões de Ordem Pública e incorporando o mais alto nível da estratégia de *realpolitik* internacional. Por isso, nas palavras do presidente Eisenhower, o programa estabeleceu “as bases para uma expansão permanente de nossas exportações de produtos agrícolas com benefícios duradouros para nós e para os povos de outros países”.<sup>228</sup>

Apesar de usar como justificativa, como usual na linguagem do imperialismo norte-americano, uma preocupação humanitária, a função precípua do referido diploma de Direito Econômico era destinar o excedente de *commodities* agrícolas produzidas no país por meio da política externa,<sup>229</sup> de maneira que a ajuda alimentar, tornada parte central da política externa dos EUA, passou a responder por mais da metade de toda a ajuda econômica em 1956.

---

<sup>227</sup> A PL-480 também criou o Escritório do Alimentos para a Paz (*Office of Food for Peace*), que foi incorporado à USAID, e executa o programa Alimentos para a Paz até hoje. USAID. *Office of Food For Peace*. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance/office-food>>. Acesso em: 13 de maio de 2019.

<sup>228</sup> No original: “[i]t will lay the basis for a permanent expansion of our exports of agricultural products, with lasting benefits to ourselves and peoples in other lands” (EISENHOWER, Dwight. Statement by the President Upon Signing the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954. *The American Presidency Project*, Santa Barbara, 10 de julho de 1954. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/273593>>. Acesso em: 15 de maio de 2019).

<sup>229</sup> O principal propósito expresso pelo Presidente no ato de assinatura da lei era escoar o excedente agrícola, e em segundo lugar, distribuir alimentos para manter a “tradição americana de generosidade”: “[t]he Agricultural Trade and Development Act is well designed for its purpose of ‘providing a means whereby surplus agricultural commodities in excess of the usual marketings of such commodities may be sold.’ (...) The Act also provides authority to give surpluses to meet famine and other emergency requirements, thus enabling us to maintain our American tradition of generous help in time of need” (EISENHOWER, *Statement by the President Upon Signing the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, op. cit.*).

Entre 1956 e 1960, a ajuda americana representava mais de um terço do comércio mundial de trigo,<sup>230</sup> cujo preço mundial foi mantido artificialmente baixo através da ajuda alimentar, o que, se prejudicou em alguma medida os produtores norte-americanos, alcançou sucesso em envolver os países do hemisfério Sul no comércio internacional de grãos: em 1968, 79% de todas as exportações dos EUA foram para o Terceiro Mundo.<sup>231</sup> Criar nesses países a dependência dos alimentos era estratégia do Estado, como estava incorporado no sistema de Direito Econômico acima referido, o que levou Earl Butz, Secretário de Estado da Agricultura dos governos Nixon e Ford, a observar, com a típica mistura de realismo e cinismo dos falcões norte-americanos: “[o]s homens famintos ouvem apenas aqueles que têm um pedaço de pão. A comida é uma ferramenta. É uma arma no *kit* de negociação dos EUA”.<sup>232</sup>

A eficácia da junção de “ajuda humanitária + escoamento de excedente” pode ser comprovada por sua persistência temporal, trazendo até os dias contemporâneos essa característica ingente do segundo regime alimentar.<sup>233</sup> A ajuda alimentar passou a ser fundamental também para as grandes corporações dos EUA, que cinco anos após o lançamento da PL-480 (ocorrido em 1954), experimentavam elevações consideráveis em seus faturamentos, justamente em razão da “ajuda internacional”. A *Anderson Clayton and Company* exportou cerca de USD 60 milhões em algodão, pagos diretamente pelo Estado, mas quem mais se beneficiou do programa de ajuda foram os mercadores de grãos. Em meia década, três empresas receberam aproximadamente USD 1 bilhão em decorrência de contratos governamentais: a *Continental Grain Company* faturou USD 385 milhões, a *Louis*

---

<sup>230</sup> O Brasil foi objeto dessa política de exportação de excedentes: entre 1955 e 1967 foram celebrados sete Acordos de Excedentes Agrícolas (os chamados “Acordos do Trigo”) entre o Brasil e os Estados Unidos. Interessa notar que em um desses acordos, celebrado em 1966 (já durante a ditadura militar), o governo dos Estados Unidos condicionava à sua aprovação prévia a destinação, pelo Brasil, dos recursos provenientes da venda do produto importado. O instrumento previa ainda que tais recursos de modo algum poderiam ser utilizados no cultivo de produtos agrícolas que o Brasil exportasse em concorrência com os Estados Unidos. Esse detalhe é um exemplo da conformação das decisões da política agrícola brasileira externamente, por meio de instrumentos jurídicos desenhados para atender os interesses da agricultura norte-americana. Conferir: RAMOS, Plínio. Acordos do Trigo. In: ABREU, Alzira. *et. al.* (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: 3 de maio de 2019.

<sup>231</sup> FRIEDMANN, *The political economy of food, op. cit.*

<sup>232</sup> No original: “[h]ungry men listen only to those who have a piece of bread. Food is a tool. It is a weapon in the US negotiating kit.” (PATEL, *Stuffed and Starved, op. cit.*).

<sup>233</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos, op. cit.*, p. 135; CLAPP, *Hunger in the balance, op. cit.*, p. 69-93; e FRIEDMANN, *The political economy of food, op. cit.*

*Dreyfus Corporation* USD 305 milhões e a *Cargill Incorporated* USD 264 milhões, apenas sob uma das hipóteses previstas na normativa PL-480, em seu Título 1.<sup>234</sup>

Se, atualmente, outros grandes atores doadores de alimentos (como a União Europeia, o Canadá e a Austrália) compartilham o entendimento – amplamente difundido em organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Programa Mundial de Alimentos da ONU e a FAO – de que as doações *in natura* a partir de excedentes nacionais são muito menos eficientes e muito mais dispendiosas do que a assistência alimentar na forma monetária (ou, ainda, que os alimentos sejam comprados e distribuídos a partir de regiões vizinhas às populações necessitadas nas chamadas operações triangulares, gerando efeitos multiplicadores),<sup>235</sup> os EUA continuam mantendo seu padrão, construído no pós-Segunda Guerra Mundial. Sua estratégia e potencialidade de doação internacional ainda é uma variável dos excedentes internos e a maior parte de seu auxílio segue sendo *in natura* (alimentos). O cálculo econômico continua sendo o mesmo: usar as operações com aparência humanitária para gerar efeitos multiplicadores internamente, ao invés de incentivar tais efeitos no exterior.

Essa resiliência do sistema normativo, na verdade, é expressão da própria força dos interesses que ele engloba e protege, dado que a quase totalidade da ajuda alimentar deve ser manejada pelo Estado com o compromisso de aquisição de produtos e serviços nacionais norte-americanos, na mais forte expressão do “*Buy American*”.<sup>236</sup> Inúmeras cidades e regiões organizaram-se e continuam organizadas em função dessas expectativas econômicas, que funcionam como verdadeira realização de demanda, em claro sentido keynesiano.

A produção local de tinta, veículos terrestres, veículos navais, combustíveis, sacaria e outros elementos integrantes da atividade de “produção + distribuição internacional de alimentos” sustenta inúmeras municipalidades Estados Unidos adentro, apontando a resiliência desse aspecto central do segundo regime alimentar: a vinculação entre a superprodução interna de países centrais e a conseqüente necessidade de absorção por países periféricos, por meio do comércio ou da doação. Essa característica estrutural gesta uma normatização de Direito Econômico que se articula entre, pelo menos, dois eixos claramente

---

<sup>234</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, *op. cit.*, p. 135-136.

<sup>235</sup> CLAY, Edward J. Responding to change: WFP and the global food aid system. *Development Policy Review*, Hoboken, v. 21, n. 5-6, p. 697-709, 2003; CLAPP, *Hunger in the balance*, *op. cit.*, p. 69-93.

<sup>236</sup> Para uma reconstrução histórica das sucessivas campanhas ideológicas de propagação do nacionalismo econômico nos EUA, do Século XVIII aos anos 1990, conferir: FRANK, Dana. *Buy American: the untold story of Economic Nationalism*. Boston: Beacon, 1999.



identificáveis: os subsídios diretos em larga escala e o protecionismo, explícito ou disfarçado.<sup>237</sup>

### *II.b.ii.2. A organização institucional da hegemonia no segundo regime alimentar: subsídios diretos e protecionismo*

Sob a esfera de influência da União Soviética, boa parte dos mercados asiático e da Europa do leste se fechou para os exportadores norte-americanos. Os mercados dos aliados europeus também ficaram inacessíveis, uma vez que, mais do que reconstruir sua capacidade de produção, as nações europeias buscavam a autossuficiência alimentar, cientes de que a ajuda dos EUA, se trazia benefícios no imediato pós-guerra, era um verdadeiro “Cavalo-de-Troia econômico” no médio e no longo prazos.

As Guerras Mundiais e as crises de escassez e fome marcaram profundamente a sociedade europeia e expuseram sua vulnerabilidade externa e dependência das importações de alimentos, o que foi agravado com o processo de descolonização, que viria a eliminar o domínio formal de fontes de abastecimento na Ásia, África e Caribe.<sup>238</sup>

Nesse cenário adverso, os europeus ocidentais direcionaram esforços estratégicos para criar capacidade endógena de abastecimento alimentar, buscando internalizar o sistema produtivo agroindustrial, da mesma maneira que assistiram os EUA fazer, com larga e profunda atuação do Estado e notável competência, durante todo o Século XIX, em que, curiosamente, nunca cessaram as loas a um imaginário “Estado mínimo liberal”.

Para fazer essa verdadeira política de alcanceamento (*catch-up*), os europeus contaram com apoio dos próprios norte-americanos no pós-guerra, com a destinação de cerca de um quarto dos recursos do Plano Marshall a essa finalidade.<sup>239</sup> Mas a principal ferramenta para os europeus escaparem desse “abraço de urso econômico” dos EUA e, assim, proteger e estimular sua agroindústria, foi a chamada Política Agrícola Comum da Comunidade

---

<sup>237</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 136.

<sup>238</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 104; e LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 136.

<sup>239</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 136.

Europeia – PAC,<sup>240</sup> que promoveu uma agressiva substituição de importações agrícolas, com a elevação de barreiras comerciais para impedir que a competição externa inviabilizasse a produção da Comunidade. Nesse processo, os EUA perderam o seu tradicional e relevante mercado de exportação de trigo.<sup>241</sup>

Apesar da necessidade de realizar exportações sentida pelos EUA – para impedir uma queda vertiginosa dos preços domésticos, como experimentado após a Primeira Guerra Mundial –, o projeto europeu de substituição de importações agrícolas foi feito, notadamente, com suporte norte-americano, dadas considerações de lealdades geopolíticas e cálculos da Guerra Fria, mas, também, em razão da dinâmica da própria produção agrícola dos dois polos. Por meio de diversas negociações estratégicas, tanto durante o Plano Marshall quanto no âmbito do GATT, os Estados Unidos concederam e apoiaram a proteção da produção europeia de trigo, em troca do acesso ao mercado de outros grãos no continente, como o milho e, em especial, a soja. Diante da sabedoria e tenacidade dos velhos colonizadores europeus, que tiveram que lutar para “descolonizar” seu mercado interno das garras dos EUA, estes últimos buscaram redirecionar as exportações a consumidores do Terceiro Mundo e do Japão. A Índia, que, nos quadros da dominação colonial, exportava grãos para a “liberal” Grã-Bretanha, na década de 1960 tinha passado a depender da importação de grãos dos EUA; em alguns anos da década de 1970, cerca de 25% de toda a produção do trigo americano era absorvida pela Índia.<sup>242</sup>

Mas, para além do mero fornecimento de alimentos, outro fator de atração gravitacional levava os países periféricos para a órbita dos EUA: o dólar, moeda (como relembra De Chiara, simultaneamente, meio de troca, reserva de valor e unidade de conta)<sup>243</sup> de aceitação mundial expedida unilateralmente pelos EUA, e recurso dos mais escassos nas economias periféricas, que, no polo oposto, emitiam moedas via de regra inconversíveis,

---

<sup>240</sup> Para análises detalhadas que abordam a resiliência do protecionismo agrícola da PAC por mais de cinco décadas, apesar das controvérsias e críticas, conferir: CARVALHO, Patrícia Nasser de. *A Política Agrícola Comum da Europa: controvérsias e continuidade*. Brasília: IPEA, 2016. (Texto para discussão n. 2258); CARISIO, Maria Clara Ducos. *A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. Tese (Doutorado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2004.

<sup>241</sup> Não é de estranhar que, sabendo dos efeitos positivos internos de uma bem pensada e executada política de substituição de importações, os europeus e norte-americanos tenham feito tanto esforço, décadas depois, a partir de 1980 e 1990, para demonizar a política de substituição de importações levadas a cabo pelos países latino-americanos, particularmente o Brasil e o México, em relação aos setores manufatureiros. Conferir: CHANG, *Chutando a escada*, *op. cit.*

<sup>242</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, *op. cit.*, p. 136-137; e FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, *op. cit.*, p 107.

<sup>243</sup> DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, *op. cit.*, p. 11.

sem valor nos mercados internacionais. A política norte-americana consistia em vender trigo aos países periféricos aceitando suas combatidas moedas, que, em condições de livre-comércio de câmbio, simplesmente seriam altamente desvalorizadas ou, inúmeras vezes, sequer aceitas por exportadores.<sup>244</sup>

Por sua vez, os europeus, que durante o primeiro regime alimentar eram preponderantemente abastecidos com alimentos e produtos básicos do Novo Mundo, já a partir dos anos 1960 passaram a exportar grãos e laticínios aos países periféricos, devido aos acelerados ganhos de produtividade agrícola na Europa:

em 1950-1951 eles superaram os níveis de produção do pré-guerra e, no final da década, já haviam ultrapassado em 50% aquele patamar. (...) Em meados dos anos de 1970 a França, sozinha, produzia três vezes mais cereais e carnes e duas vezes mais leite do que no final dos anos de 1940. Em seu conjunto, a produção do setor dobrou em 5 anos. Pela primeira vez na história, a França produzia mais do que ela podia consumir! Em 1963 o país já era o quarto maior exportador agrícola do mundo e em 1974 passou para o segundo lugar, bem longe dos Estados Unidos, mas na frente da Holanda, da Dinamarca e do Canadá.<sup>245</sup>

O protecionismo inserido nas estratégias de soberania alimentar dos europeus ocidentais alterou a posição do continente no sistema alimentar mundial, de importadores para exportadores de excedentes agrícolas: a política de substituição de importações mostrava-se um sucesso.

Dessa maneira, formas jurídico-econômicas sofisticadas de subsídios e protecionismos se amalgamavam na prática real dos “campeões do liberalismo”, levando a uma ordem alimentar internacional em que o principal país industrial do mundo também se transformava no principal país fornecedor de alimentos (carnes e grãos, principalmente trigo)<sup>246</sup> aos países periféricos – e também de países em ascensão na divisão do trabalho, como o Japão –, ao mesmo tempo em que, defensor retórico “do liberalismo econômico e do livre mercado”, lançava mão de medidas do mais alto intervencionismo, manipulando preços, criando subsídios, distorcendo preços de câmbio internacional e aceitando políticas de substituição de importações e protecionismo agrícola de aliados políticos preferenciais (Europa).

---

<sup>244</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 104.

<sup>245</sup> VEIGA, *O desenvolvimento agrícola*, op. cit., p. 135-138.

<sup>246</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 138.

O sistema internacional de comércio emergente no período se estruturou em torno dessa divisão internacional do trabalho reconfigurada, em que o centro dominava os fluxos de exportação de alimentos básicos, em uma curiosa – mas nada acidental ou ingênua – alteração de papéis. Do ponto de vista institucional (e, portanto, jurídico), o sistema precisava oferecer aos países centrais instrumentos (i) de proteção contra importações, (ii) de subsídio e (iii) controle sobre a sua produção doméstica e, (iv) ao mesmo tempo, promoção das suas exportações de excedentes.<sup>247</sup>

### *II.b.ii.3. A dinâmica industrial do segundo regime alimentar: cadeias agroalimentares, complexos agroindustriais e renovação da dependência na periferia*

De forma simultânea e relacionada à incorporação da periferia como consumidora de excedentes alimentares do centro, ocorreu uma significativa reestruturação da organização industrial (nas dimensões técnica, econômico-financeira e espacial) transnacional dos setores agrícolas por capitais agroalimentares.

A intensificação da agricultura nos países capitalistas avançados foi acompanhada por uma integração intrassetorial que fez com que a agricultura fosse cada vez mais industrializada, à medida que os alimentos passaram a ser manufaturados (e até mesmo transformados em verdadeiros “produtos duráveis”, estocáveis por longos períodos, como os processados de carne, os enlatados, o leite pasteurizado e envasado em embalagem “longa vida” etc.), com maior valor agregado, padronizados e produzidos em escala crescente, com

---

<sup>247</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos, op. cit.*, p. 138. Conferir também: FRIEDMANN, Harriet. The international political economy of food: a global crisis. *International Journal of Health Services*, Thousand Oaks, v. 25, n. 3, p. 511-538, 1995, p. 513: “[a]s regras que definiam o regime alimentar priorizaram a regulamentação nacional, e autorizaram tanto controles de importação quanto subsídios à exportação necessários para gerenciar programas agrícolas nacionais. Esses programas nacionais, especialmente no início dos programas de commodities do *New Deal*, geraram superávits crônicos. À medida que operavam, eles estruturaram um conjunto específico de relações internacionais em que o poder – de reestruturar o comércio internacional e a produção em favor de um estado – foi exercido na forma incomum de exportações subsidiadas de produtos excedentes”. No original: “[t]he rules defining the food regime gave priority to national regulation, and authorized both import controls and export subsidies necessary to manage national farm programs. These national programs, particularly at the outset of U.S. New Deal commodity programs, generated chronic surpluses. As these played out, they structured a specific set of international relations in which power – to restructure international trade and production in one state’s favour – was wielded in the unusual form of subsidized exports of surplus commodities”.

insumos extraídos globalmente e etapas de processamento também operadas cada vez mais em escala global e hierarquizadas.<sup>248</sup>

Nesse processo, a produção agrícola se torna, progressiva e preferencialmente, uma mera fornecedora de insumos para a indústria<sup>249</sup> e, por outro lado, também passa a depender de insumos mecânicos, químicos e biológicos.<sup>250</sup>

A reestruturação do sistema interestatal sob hegemonia dos EUA, que institucionaliza o sistema-mundo capitalista contemporâneo, completou-se simultaneamente à reestruturação do regime alimentar transnacional dos setores agrícolas, em que fronteiras setoriais começaram a se confundir por meio dos processos de (i) intensificação da especialização agrícola (tanto por empresas quanto por regiões) e integração de determinadas culturas e pecuárias em cadeias agroalimentares, dominadas nas duas pontas por capitais industriais cada vez maiores; e (ii) uma transformação dos produtos agrícolas de consumo final em insumos agrícolas, destinados ao processamento de alimentos, como afirmado, crescentemente industrializados. Todas as economias nacionais, centrais e periféricas – embora de forma distinta e, também, com consequências muito distintas –, foram impactadas por esse processo.<sup>251</sup>

Nos Estados Unidos, as grandes companhias de grãos atuaram principalmente como comerciantes (capital mercantil, com crescente relação com o capital financeiro)<sup>252</sup> e os produtores familiares de grãos e de outras *commodities* agrícolas foram sustentados pelas vendas ao Terceiro Mundo, via ajuda alimentar, até a década de 1970, quando passaram a ser diretamente incorporadas aos complexos agroalimentares.

---

<sup>248</sup> FRIEDMANN, *The international political economy of food*, op. cit., p. 515.

<sup>249</sup> Segundo Goodman, Sorj e Wilkinson, chama-se “apropriacionismo” o processo descontínuo, porém constante, de eliminação de certos elementos do processo de produção rural e a *reincorporação de produtos agrícolas* na agricultura como insumos ou meios de produção pelo capital industrial. Conferir: GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, p. 6-49.

<sup>250</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 139.

<sup>251</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p.103.

<sup>252</sup> Sobre a trajetória do restrito grupo das gigantes companhias mercadoras de grãos (que até os anos 1980 era composto pelos grupos Cargill, Continental, Louis Dreyfus, Bunge e Andre), conferir: MORGAN, Dan. *Merchants of Grain: the power and the profits of the five giant companies at the center of the world's food supply*. Lincoln: iUniverse, 2000. Hoje em dia, são sete megacorporações que integram o centro do comércio internacional de produtos alimentares e atuam em todos os níveis das cadeias agroalimentares globais: Archer Daniel Midland (ADM), Bunge, Cargill, Dreyfus (as quatro são comumente chamadas de grupo “ABCD”), Glencore, COFCO International e Wilmar. Conferir: KINGSMAN, Jonathan. *The New Merchants of Grain: out of the shadows*. [S.l.; s.n.], 2019. Os autores citados apontam a existência de relações (contratuais e políticas) pouco transparentes entre esses grupos econômicos e burocracias estatais.

O crédito foi ampliado para expandir essa relação nas duas pontas: as fazendas aumentaram os investimentos, expandindo terras e aumentando a escala da produção, e os países do Terceiro Mundo receberam financiamento das importações de alimentos e outros itens, adotando políticas de endividamento externo massivo.<sup>253</sup> Os excedentes aumentaram de forma ainda mais persistente com o desenvolvimento tecnológico ocorrido na industrialização da agricultura.

Por esse “duplo movimento”, segundo McMichael:

o agronegócio esmerava-se em criar vínculos transnacionais entre setores agrícolas nacionais, que se subdividiam em uma série de agriculturas especializadas ligadas por cadeias de suprimento global (como o complexo transnacional de proteína animal que ligava grãos/carboidratos, soja/proteína e confinamento). Em outras palavras, enquanto o modelo nacional de desenvolvimento econômico enquadrava a política de descolonização, uma “nova divisão internacional do trabalho” na agricultura surgia em torno de complexos transnacionais de commodity.<sup>254</sup>

A transformação na organização dos mercados agrícolas e de sua estruturação/articulação industrial caracterizou-se por um forte impulso de tecnificação, que unificava as várias partes do regime, dando origem à expressão “esteira tecnológica”: os subsídios garantiam preços competitivos às grandes propriedades familiares, que, por sua vez, ganharam produtividade e escala, adquirindo tecnologias das mais relevantes indústrias de equipamentos e químicas. Se a produtividade aumentava, aumentava também a dependência da tecnologia que a garantia, gerando uma situação de prisão econômica conhecida como *technological treadmill*.<sup>255</sup> Esse processo foi particularmente relevante nos

---

<sup>253</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 105. Sobre a política deliberada de “crescimento com endividamento externo” executada no Brasil nos anos 1970, conferir: CRUZ, Paulo Davidoff Chagas. *Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, 1984.

<sup>254</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 19.

<sup>255</sup> O efeito da esteira tecnológica na agricultura foi elaborado por Willard Cochrane, sob a premissa de que a produção agrícola de daria em “condições de concorrência perfeita” e a mudança técnica seria um “processo exógeno”. Cochrane formulou um modelo de mudança tecnológica na agricultura que funcionaria como uma esteira rolante: agricultores adotam novas tecnologias, enquanto permanecem na mesma situação econômica. A inovação resulta em uma redução de custos e maior produtividade. Os primeiros a adotar as novas técnicas obtêm lucros positivos. Os agentes retardatários incorporam novas tecnologias a menos que decidam abandonar o mercado, e quando a introdução de novas tecnologias aumenta a quantidade ofertada e empurra os preços dos produtos para baixo, o lucro excedente desaparece, e os produtores novamente buscam a inovação com o objetivo de reduzir os seus custos produtivos. Em síntese, os agricultores incapazes de manter a corrida na esteira tecnológica são expulsos do mercado, e se transferem para os centros urbanos e para o setor não agrícola, em um processo que favorece a indústria e o setor de serviços nas zonas urbanas por meio da redução dos

dois mais significativos complexos agroindustriais: o complexo intensivo produtor de carne e o complexo de “alimentos duráveis”.

As fazendas foram, nessa intensificação do processo de industrialização, subordinadas às emergentes – e crescentemente complexas, do ponto de vista da tecnologia embarcada, da organização produtivo-industrial e da exposição ao próprio mercado de capitais – corporações agroalimentares. Essa subordinação expressou-se nas necessidades da fazenda: (i) comprar, se quisesse permanecer uma unidade produtiva relevante, produtos químicos, máquinas e rações animais; e (ii) vender matérias-primas para os grupos econômicos industriais da manufatura de alimentos ou pecuária.

Um dos elementos estruturais – senão o mais importante – desse processo foi a separação entre a pecuária intensiva e a produção de cereais, o que ocasionou o crescimento – mais ou menos simultâneo – daquelas que são provavelmente as duas culturas mais importantes da chamada “segunda revolução agrícola”: o milho híbrido e a soja.<sup>256</sup>

A carne tornou-se elemento central na produção e no consumo de itens padronizados e massificados, estruturalmente relevante para a própria dinâmica do capitalismo do pós-guerra nas economias capitalistas avançadas. No complexo produtor de carne, a soja cumpria o papel de insumo crítico para a produção em massa, acontecendo o mesmo com o milho híbrido (acompanhado pelo aumento da produção de outros grãos).<sup>257</sup>

O avanço da industrialização na indústria de rações de soja e milho levou a especializações e tecnificações ainda maiores: situou as corporações a meio caminho entre operações de pecuária intensiva cada vez mais especializadas (seus clientes) e fazendas de

---

custos salariais. Conferir: COCHRANE, Willard. W. *Farm Prices: myth and reality*. Minneapolis: University of Minnesota, 1958; e VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; FISHLOW, Albert. *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*. Brasília: IPEA, 2017, p. 33-62.

<sup>256</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system, op. cit.*, p. 105-106.

<sup>257</sup> O preço da carne bovina – o maior símbolo da dieta do pós-guerra –, depois de permanecer estável durante a primeira metade do século, aumentou 50% após 1950. O consumo de aves por pessoa, também estável de 1910 a 1940, aumentou quase 45% entre 1940 e 1950 e quase triplicou até 1985. Para suprir essa demanda, os produtores progressivamente se conectaram a compradores corporativos que processavam e distribuíam produtos de origem animal em uma escala cada vez maior geográfica e socialmente. Isso ocorreu paralelamente à concentração geográfica da produção de frutas e vegetais frescos, enlatados e congelados, distribuídos por meio de sistemas de comercialização nacionais e internacionais. As corporações coletavam, classificavam, embalavam e distribuíam carne, ovos e leite; fabricavam produtos tradicionais em escala crescente e criavam novas versões de queijos e carnes preservadas de várias maneiras, e desenvolviam produtos alimentícios e refeições inteiramente novos com ingredientes de origem animal. Conferir: FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system, op. cit.*, p. 106. Essa tendência não recuou: a produção mundial de carne mais do que quadruplicou nos últimos 50 anos. Conferir: RITCHIE, Hannah; ROSER, Max. Meat and dairy production. *OurWorldInData.org*, 2017. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/meat-production>>. Acesso em: 20 de março de 2021.

milho e soja (seus fornecedores). O grande capital industrial segmentou, reordenou e, pode-se afirmar, subordinou a agricultura, com contratos que disciplinavam a vinculação de produtores de soja, milho e carne a processadores corporativos.

Esse processo de reordenação industrial – um dos elementos centrais da heurística de observação da teoria dos regimes alimentares – só pode ser apreendido, em todo seu espectro, incorporando-se a variável “internacional”, tanto (i) na expansão-interligação geográfica da produção (ii) quanto na própria articulação da política externa norte-americana com a política agrícola europeia, só compreendidas, ambas as políticas, sob a égide da própria Guerra Fria.

O complexo de carnes é central, dado que, em alguma medida, ultrapassou e interligou fronteiras das economias capitalistas avançadas, com a concentração da produção de soja e milho híbrido nos Estados Unidos, em estratégia voltada a compensar a perda de mercados europeus do trigo,<sup>258</sup> em um movimento articulado no qual a Europa, por meio da PAC, foi aberta à soja americana, e, por outro lado, os Estados Unidos acataram o protecionismo europeu (prioritariamente do trigo), em troca da exclusão, nas sucessivas rodadas do GATT, da tarifação da soja.

Do ponto de vista da estratégia de espacialização da produção, empresas norte-americanas montaram filiais e plantas na Europa e, posteriormente, estenderam a certas economias periféricas a integração transnacional da produção agrícola, para a ampliação de mercado e obtenção de fontes de insumos, principalmente durante e imediatamente após a crise econômica dos anos 1970. Um dos exemplos mais notados desse fenômeno foi a pecuária tipicamente extensiva na região amazônica brasileira e em terras de fronteira, com seus impactantes resultados ambientais e sociais de desmatamento e deslocamento populacional por causa do aumento das pastagens, sempre com o beneplácito de governos autoritários, o que, de resto, nunca se apresentou como um problema de consciência para os “campeões da democracia e da liberdade”.<sup>259</sup>

O complexo de “alimentos duráveis”, durante as décadas de 1950 e 1960, consagrou o consumo e produção em massa de produtos padronizados.<sup>260</sup> Tal produção

---

<sup>258</sup> MORGAN, *Merchants of Grain*, op. cit., p. 132-133.

<sup>259</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 107.

<sup>260</sup> Entre 1961 e 2013, o consumo mundial per capita de carne de aves mais do que quintuplicou, passando de 2,88 kg/ano para 14,99 kg/ano. Considerando apenas os Estados Unidos, o consumo per capita subiu de 16,4 kg/ano em 1961, para 55,6 kg/ano em 2017. RITCHIE; ROSER, *Meat and dairy production*, op. cit..



exigia matérias-primas agrícolas padrão, sendo o fornecimento garantido por contratos com produtores mais e mais especializados e padronizados, que, por sua vez, levava, na crescente pressão por diminuição de custos e riscos e aumento de escala, a que os alimentos duráveis passassem a ser feitos a partir de ingredientes genéricos ou de trajetória química, como adoçantes, gorduras e amidos.<sup>261</sup>

Esse processo teve consequências marcantes para as economias periféricas, pois os produtos tropicais, principalmente açúcar e óleos, tornaram-se insumos essenciais para produtos manufaturados de todos os tipos. Da mesma forma, sempre em busca da maximização de suas vantagens e minimização de seus riscos, as indústrias alimentícias dos Estados Unidos e de outras economias capitalistas avançadas diversificaram as fontes de suprimentos e buscaram produtos substitutos (naturais e sintéticos), eliminando gradualmente as importações tropicais de açúcar e óleos, trocados por adoçantes e gorduras genéricos obtidos a partir de grãos (como o açúcar de milho e óleo de soja). A política de substituição de importações – em que os países centrais tornaram-se produtores e exportadores agrícolas para os países periféricos – entrava em uma nova fase de complexidade e especialização: os países centrais substituíam, no íntimo do processo produtivo da indústria agroalimentar, os produtos residuais que os países periféricos ainda exportavam ou produziam, reduzindo ainda mais sua já exígua margem de manobra.

Essa mutação interna à confecção da organização industrial do regime alimentar também não foi “obra do acaso” ou simplesmente das “forças de mercado”, sendo, antes, objeto de decisão e formatação política dos Estados centrais, dado que, por exemplo, os adoçantes podem ser extraídos de qualquer grão, com custos variáveis, e a escolha da matéria-prima depende inteiramente dos preços relativos e das tecnologias disponíveis, ambos os fatores que estão sujeitos à intervenção estatal: as políticas agrícolas determinam os insumos e os preços dos grãos a serem produzidos e comercializados, ao passo que a pesquisa técnico-científica, financiada em intensa articulação com os objetivos da política agrícola, investiga soluções que favoreçam uma ou outra matéria-prima substituta. Os custos relativos internos ao regime são, portanto, preços políticos, modelados e influenciados por políticas de competitividade nacionais operadas pelos Estados capitalistas avançados, que estruturam e buscam determinar os preços agrícolas internamente dentro do sistema interestatal.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 108.

<sup>262</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system*, op. cit., p. 109.

#### II.b.ii.4. O exemplo da Revolução Verde e do complexo da soja

Uma das faces mais expressivas desse processo de politização da técnica e dos preços agrícolas foi a chamada *Revolução Verde*,<sup>263</sup> promovida por instituições americanas sob a direção e com o financiamento do Banco Mundial, principalmente sob a égide administrativa e intelectual de Robert McNamara, ex-secretário de defesa dos EUA que presidiu o Banco Mundial. Tais instituições, sempre sob a ideologia “da ajuda humanitária”, da “cruzada contra a pobreza” e de seu ancestral “fardo do homem branco ocidental”, afirmavam que deveriam organizar o fornecimento de tecnologia e prestação de assistência técnica aos países subdesenvolvidos, com o nobre objetivo autoconcedido de ampliar a produtividade agrícola por meio da transformação da agricultura tradicional em agricultura industrial.<sup>264</sup>

As principais técnicas utilizadas foram (i) o uso de sementes produzidas pelo desenvolvimento científico e tecnológico das corporações e universidades dos países centrais, e (ii) a disseminação da irrigação e a utilização de fertilizantes químicos e de pesticidas (agrotóxicos).<sup>265</sup> Segundo a ideologia gestada sob a tutela política de Robert McNamara, do *entourage* dos intelectuais orgânicos do Banco Mundial, Estados centrais e suas corporações econômicas e científicas, “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo

---

<sup>263</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar, op. cit.*, p. 137. Segundo Gómez: “[o] discurso da Revolução Verde estava repleto de uma perspectiva ocidental sobre a ciência, o progresso e a economia, que deviam promover-se (impor-se, se for preciso) nos países do chamado Terceiro Mundo. Em consonância com a teoria da modernização, que era o modelo de desenvolvimento próprio desses anos [...] a Revolução Verde identificava no Terceiro Mundo uma série de carências que deviam ser satisfeitas, à base de aumentar quantitativamente os bens e os serviços. Ao mesmo tempo, essa febre produtivista, que em teoria beneficiaria os países pobres, servia tanto para aumentar a produção de matérias-primas baratas, destinadas às agroindústrias do denominado Primeiro Mundo que as beneficiavam, incrementando seu valor, como para aumentar a produção de maquinário e insumos químicos desses países ricos que vendiam para os países pobres” (GÓMEZ, Jorge Montenegro. *Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural*. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP, Presidente Prudente, 2006, p. 185).

<sup>264</sup> PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, 2010. “Assim, enquanto subsidiavam a sua agricultura, os EUA e a Europa Ocidental pressionavam – junto com o Banco Mundial – os países subdesenvolvidos a adotarem a revolução verde mediante a compra de máquinas e insumos químicos produzidos nos países centrais. Isso contribuiu para o aumento da produção e da produtividade, mas também da dívida externa, abrindo adicionalmente as portas para uma crescente dependência alimentar” (PEREIRA, João Márcio Mendes. *Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003)*. *Varia Historia*, v. 32, n. 58, p. 225-258, 2016, p. 230).

<sup>265</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar, op. cit.*, p. 137.

desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos”.<sup>266</sup>

A nova face do colonialismo, mesmo transmutando-se em maior complexidade técnica e econômica, mantinha a infraestrutura básica da crença no papel benevolente do dominante, que, em verdade, só aprofunda a dependência do dominado. Entre as décadas de 1960 e 1970, a Fundação Ford e a Fundação Rockefeller promoveram e financiaram o treinamento de mais de dois mil técnicos e engenheiros agrícolas para especializarem-se em agricultura industrial nos EUA.<sup>267</sup> Para financiamento da compra dos insumos da agricultura “moderna”, houve intensa mobilização comercial e diplomática, a fim de garantir os recursos necessários aos países compradores. O Banco Mundial e a USAID destinaram um volume elevado de empréstimos para os países subdesenvolvidos, que, assim, aumentaram sua dependência dos produtos com alta tecnologia embarcada.<sup>268</sup> Onde o canto suave do “progresso” não foi acatado voluntariamente ou de bom grado, foi mobilizado um conjunto de pressões econômicas e políticas, explorando a fragilidade interna de tais economias e sua sempre consequente ausência de poder político e instituições adequadas de defesa do interesse nacional.<sup>269</sup>

Um dos exemplos dessa estratégia de reposição das posições internas ao segundo regime alimentar, como se verá adiante com mais detalhes, é o Brasil, no qual, após terem auxiliado na arquitetura do golpe militar de 1964, os EUA figuram como um dos elementos integrantes da reorganização da agricultura, tendo os empréstimos liberados pelo crédito rural, a partir de 1965, como uma das principais fontes, os recursos provenientes dos acordos agrícolas com os Estados Unidos, que vinham condicionados à compra dos produtos da agricultura química fornecidos, em sua maioria, por corporações americanas.<sup>270</sup>

---

<sup>266</sup> MALUF; MENEZES, *Caderno “Segurança Alimentar”*, op. cit., p. 1.

<sup>267</sup> Entre 1961 e 1980, aproximadamente 60% da pesquisa e treinamento agrícola realizados pelo Instituto Internacional de Investigação do Arroz – IRRI para o desenvolvimento de novas variedades de arroz a serem disseminadas na América Latina e na Ásia, foi financiado pela USAID, pela Fundação Ford e pela Fundação Rockefeller (SHIVA, Vandana. *The Violence of the Green Revolution: third world agriculture, ecology and politics*. Londres: Zed, 1993, p. 40).

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 29-46.

<sup>269</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar*, op. cit., p. 138.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 137-138. Para os defensores da *Revolução Verde*, como o norte-americano Norman Borlaug, o processo teria tido sucesso uma vez que ampliou a produção agrícola e evitou epidemias de fome nos locais onde foi implantado. Conferir: BOURLAG, Norman. *The Green Revolution Revisited and the Road Ahead*. Oslo: Norwegian Nobel Institute, 2000. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1970/borlaug/article/>>. Acesso em: 19 de julho de 2021. Patel afirma que, embora a capacidade de ampliar a produtividade agrícola fosse, em princípio, uma melhoria em relação ao estado de fome em que a população de muitos países, especialmente a Índia, se encontravam, a Revolução Verde teve um altíssimo custo social e econômico. Conferir: PATEL, *Stuffed and Starved*, op. cit.

A formação e sentido do complexo da soja também ajudam a esclarecer a dinâmica tecno-econômica do segundo regime, dado que sua produção é central para o mercado de óleos, também integrando o potente duplo movimento manejado pelos Estados centrais, de (i) substituição de importações de produtos tropicais e (ii) integração transnacional de setores agroalimentares. O óleo de soja substituiu, em grande parte, outros óleos vegetais, tanto temperados quanto tropicais, em função de sua produção conjunta com tortas ou farelo para ração animal, transformando a oleaginosa no segundo produto mais doado pelos EUA, apenas inferior ao trigo, e uma das principais *commodities* agrícolas comercializadas no mundo.<sup>271</sup> O aumento e a consolidação de sua produção nos Estados Unidos, entre a Primeira Guerra Mundial e 1973, instrumentalizaram e refletiram a hegemonia exercida por meio de um rol de políticas específicas de abertura de mercados na Europa (por meio, como visto, do Plano Marshall e do GATT) e na periferia (incutindo o óleo de cozinha – principalmente de soja – como um dos mais enviados produtos, para “a salvação dos necessitados”, no âmbito do acima mencionado PL-480 nas décadas de 1950 e 1960, que articulava, em um plexo de Direito Econômico, controle de excedentes, preços agrícolas internos administrados, geopolítica externa e discurso imperialista de ajuda humanitária).<sup>272</sup>

A soja esteve no centro da transformação da agricultura no pós-guerra e gerou grandes mudanças na divisão internacional do trabalho. A trajetória da carne, acima mencionada, é muito relevante, mas suas origens estão nas propriedades combinadas da soja processada como óleo vegetal (inicialmente importante para a fabricação de margarina) e como uma excelente fonte de proteína na alimentação animal, podendo-se afirmar que não haveria “complexo da carne” sem o complexo da soja.

Em suma, de acordo com McMichael, o segundo regime alimentar centrado nos Estados Unidos:

redirecionou os fluxos de alimentos (excedentes) dos Estados Unidos para seu império informal de Estados pós-coloniais estratégicos no perímetro da Guerra Fria. Os excedentes alimentares eram resultantes de políticas agrícolas subsidiadas, impulsionando um programa de apoio a alimentos de baixo custo que subsidiava o trabalho assalariado em nações selecionadas do Terceiro Mundo, garantindo lealdade anticomunista e mercados imperiais. Estados desenvolvimentistas internalizaram o modelo norte-americano de agroindustrialização nacional, adotando as tecnologias da Revolução Verde e

---

<sup>271</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos, op. cit.*, p. 137.

<sup>272</sup> FRIEDMANN; MCMICHAEL, *Agriculture and the state system, op. cit.*, p. 109.

instituindo a reforma agrária para refrear a inquietação dos camponeses e estender as relações de mercado ao campo. Enquanto isso, o agronegócio esmerava-se em criar vínculos transnacionais entre setores agrícolas nacionais, que se subdividiam em uma série de agriculturas especializadas ligadas por cadeias de suprimento global (como o complexo transnacional de proteína animal que ligava grãos/carboidratos, soja/proteína e confinamento).<sup>273</sup>

O amplo apoio estatal doméstico e os subsídios à exportação permitiram aos complexos agroindustriais, que já geravam excedentes crônicos, continuar a se expandir.<sup>274</sup> Os subsídios à exportação e controles de preços, promovidos por uma série de instrumentos jurídicos estatais, que injetaram recursos públicos para permitir a expansão do processo de acumulação, foram o traço mais marcante desse regime:

transformando os EUA em um exportador dominante e, por sua vez, transformando o Japão, as colônias e as novas nações do Terceiro Mundo de países autossuficientes em países importadores, e a Europa em uma região autossuficiente e, posteriormente, numa grande região de exportação.<sup>275</sup>

II.b.iii. Expansão, crise, resiliência e reação do segundo regime: ajustes estruturais neoliberais e o enforcamento da periferia

A substituição, pelos Estados e corporações centrais, de importações de açúcares e óleos (dois principais constituintes dos alimentos industrializados e dois dos principais produtos de exportações dos países periféricos) e a integração intrassetorial dos setores produtores de carne dos países centrais, com a especialização/separação, em todos os elos (Estados, regiões, fazenda) de grãos para (i) ração e (ii) produção intensiva de gado, com sua subsequente reestruturação integrada a partir da soja e do milho híbrido, em vastos e articulados complexos agroalimentares (centrados na indústria de rações), foram a nota característica do segundo regime, como apontado acima. Esse processo deslocou a dependência dos países do hemisfério Sul do alimento importado para uma crescente

---

<sup>273</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 19.

<sup>274</sup> LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 137.

<sup>275</sup> No original: “(...) transforming the US into a ‘dominant exporter’ and in turn transforming ‘Japan and the colonies and new nations of the Third World from self-sufficient to importing countries’, and Europe into a ‘self-sufficient and eventually major export region’” (MCMICHAEL, *Food regime genealogy*, op. cit., p. 143).

dependência das tecnologias agrícolas, como equipamentos, fertilizantes e sementes, necessários ao crescimento da produção interna.<sup>276</sup>

Entretanto, fatores desestabilizadores de tal regime colocaram à prova sua capacidade de resiliência, instaurando uma crise quando, em 1973, os choques do petróleo levaram ao aumento dos custos de compra, somado ao fato de que a política de ajuda alimentar, praticada desde algumas décadas, envolvia o envio de grãos para os países subdesenvolvidos, o que, numa conjuntura de ameaça de aumento de preços, não poderia continuar a ocorrer, corroendo uma das bases do segundo regime alimentar.

Em 1974, pode-se afirmar que se instala uma crise alimentar, em que coexistirão uma série de desentendimentos, retaliações e disputas litigiosas entre Europa e EUA, no âmbito do GATT, com um significativo aumento do preço do trigo (precedido pela primeira crise do petróleo e intensificado por imensas compras de trigo realizadas pela União Soviética junto aos EUA), cujos efeitos foram aumento de preços e uma crise de escassez para os importadores da periferia, mas que reforçou ainda mais o impulso estatal dos EUA à produção e às exportações agrícolas.<sup>277</sup> Nesse cenário de crise alimentar mundial, a FAO promoveu, em 1974, a Cúpula Mundial da Alimentação, afirmando-se preocupada com a segurança alimentar (acesso ao alimento) das centenas de milhões de pessoas afetadas, em um panorama no qual, na sequência do primeiro choque do petróleo, o cenário internacional passou a ser caracterizado pela abundância de petrodólares com juros baixos (resultando do aumento substancial das rendas apropriadas pelos países exportadores de petróleo).<sup>278</sup>

Tais recursos fluíram para os principais centros financeiros mundiais, vindo a ser disponibilizados para empréstimos com baixo custo de captação, intensificando a dívida externa dos países subdesenvolvidos, dentre os quais, com grande destaque, os da América Latina, que, a partir da resposta norte-americana sob a batuta de Paul Volcker, com os choques dos juros internacionais, em 1979, e a ruptura do mercado internacional de créditos, em 1982, perderam a sua capacidade de financiamento externa, adentrando de joelhos na década de 1980, presas fáceis dos pacotes de refinanciamento das dívidas, repletos de

---

<sup>276</sup> CLAPP, Jennifer. Corporate interests in US food aid policy: global implications of resistance to reform. In: CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris (Orgs.). *Corporate power in global agrifood governance*. Cambridge; Londres: MIT, 2009, p. 125-152.

<sup>277</sup> MORGAN, *Merchants of Grain*, op. cit., p. 10-23; 120-160; e LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 141-142.

<sup>278</sup> FRIEDMANN, *From colonialism to green capitalism*, op. cit., p. 227.

condicionalidades fiscais, ideológicas e, mais amplamente, de capacidade de direção política dos Estados empobrecidos e fragilizados na arena internacional.<sup>279</sup>

Dentre as características basilares do segundo regime estavam a queda mundial nos preços agrícolas, a entrada de produtos industrializados como substitutos de produtos agrícolas na produção alimentar, o crescimento do poder das corporações agrícolas e a expansão das transnacionais. Tal expansão passou, de algum modo, a ser constringida ou combatida pelas tarifas e subsídios domésticos dos países periféricos, o que levou as corporações a se tornarem defensoras da rápida liberalização do comércio, interesse econômico que passou a ganhar ares de “legitimidade humanitária” a partir dos debates sobre a fome mundial, dramática a partir de 1974.

A questão da liberalização do comércio na agricultura entrou na agenda do GATT em 1986. Os países devedores da crise do aumento de juros de fins da década de 1970 e início da década de 1980, para obter um mínimo respiro, comprometeram-se com programas de estabilização e pacotes de reformas na política macroeconômica, que tinham como meta central eliminar o déficit público, por meio da redução de investimentos, privatizações, cortes de subsídios a mercadorias e serviços essenciais e congelamentos de salários.

Instrumentos de apoio que viabilizavam mercado e preços mínimos para os agricultores seriam desmantelados e as taxas de juros seriam aumentadas para manter a inflação sob controle. Completavam os pacotes a determinação de liberalização do comércio, alinhamento dos preços ao mercado internacional, eliminação de tarifas de proteção, desvalorização da moeda, atração de investimento externo e a livre circulação de capitais, especialização (e, verdadeiramente, regressão) produtiva e prioridade na busca de superávits comerciais, via expansão das exportações, sobretudo agrícolas.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 189-190; GRASEL, Dirceu; PEREIRA, Benedito. Contextualização e fases do endividamento externo brasileiro: 1964-92. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 5, n. 10, p. 7-21, 2011. Para um detalhamento da política brasileira de endividamento externo no período, majoritariamente realizada pelo setor produtivo estatal, conferir: CRUZ, *Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento*, op. cit.

<sup>280</sup> PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381, 2013; e PEREIRA, *A política agrária do Banco Mundial em questão*, op. cit.

Esse cenário culminou, na arena internacional, na criação da OMC, em 1995, o que, para alguns analistas, como Friedmann e McNair, teria marcado o fim do segundo regime alimentar.<sup>281</sup>

Sob essas condições, grande parte da soberania econômica dos países subdesenvolvidos foi enfraquecida. A partir do processo descrito, as escolhas sobre os rumos do desenvolvimento nacional seriam moldadas não pelos governos nacionais, mas por seus credores. A nova economia política da alimentação não se baseava mais no controle direto do excedente alimentar dos Estados Unidos, mas no gerenciamento da dívida fiscal dos países devedores.<sup>282</sup>

Os programas de ajuste estrutural e o gerenciamento da dívida externa passaram a dominar a agenda desses países, e, nesse contexto, a prioridade da política econômica passou a ser a obtenção de divisas por meio da exportação de produtos agrícolas e do abandono de políticas industriais, simultaneamente à liberação das importações de produtos complexos, em um processo de desarticulação da capacidade dos Estados periféricos de planejar o seu desenvolvimento,<sup>283</sup> contando, além disso, como se verá abaixo, com a OMC como “Espada de Dâmocles” acaso tentassem realizar políticas de proteção ou substituição de importações nos mesmos moldes daquelas praticadas durante todo o período anterior pelos países centrais.

Assim, a ajuda alimentar continuou sendo distribuída, mas os antigos instrumentos de comando e controle dos fluxos globais de alimentos foram substituídos por

---

<sup>281</sup> FRIEDMANN, Harriet; MCNAIR, Amber. Whose rules rule? Contested projects to certify “local production for distant consumers”. *Journal of Agrarian Change*, Bristol, v. 8, n. 2-3, p. 408-434, 2008; e FRIEDMANN, *From colonialism to green capitalism*, *op. cit.*

<sup>282</sup> PATEL, *Stuffed and Starved*, *op. cit.* Sobre a condução e coerção dos rumos das políticas econômicas dos países periféricos pelas economias centrais por meio do endividamento externo, Friedmann observa: “Os países devedores encontram-se em dilema entre o imperativo de exportação e as restrições de importação nos mercados do Norte. Eles são, portanto, forçados a apoiar o livre comércio, por mais dolorosa que seja a mudança de décadas de substituição de importações, fluxos controlados de bens e dinheiro e empresas estatais. O pagamento da dívida, a reforma monetária e o resto exigem acesso a mercados de alimentos altamente protegidos na América do Norte, Europa e Japão. O capitalismo liberal é a nova forma de austeridade imposta externamente no final do Século XX”. No original: “Debtor countries are caught in a scissor between the export imperative and import restrictions in Northern markets. They are thus forced to support free trade, however wrenching is the shift from decades of import substitution, controlled flows of goods and money, and state enterprises. Debt repayment, currency reform, and the rest require access to highly protected food markets in North America, Europe, and Japan. Liberal capitalism is the new, externally imposed form of austeridade in the late 20th century” (FRIEDMANN, *The international political economy of food*, *op. cit.*, p. 529).

<sup>283</sup> VIDIGAL, *BNDES*, *op. cit.*, p. 181-188; AFFONSO, Rui de Britto. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 4, p. 37-66, 1990, p. 47-49; e CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO. O Governo Figueiredo: o fim do desenvolvimentismo à brasileira. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, n. 4, p. 179-191, 2010.



mecanismos mais sutis e eficazes de disciplina do mercado imposta pelas receitas das instituições financeiras internacionais, que “salvaram” os países endividados.

Com as moedas fluuando livremente e barreiras comerciais reduzidas, os países centrais foram também capazes de acessar alimentos baratos em virtude da ampliação da dependência dos países periféricos em relação à exportação agrícola.<sup>284</sup> A nova ordem global alimentar oferecia uma maneira de manter alimentos baratos em todo o mundo, com o papel central do Estado norte-americano – e também do setor privado daquele país – no fornecimento de tecnologias agrícolas e na organização do próprio comércio internacional. Somada a isso, durante os anos 1990, houve uma significativa expansão do capital internacional sobre o agronegócio, através da massiva aquisição de ativos existentes e de novos investimentos nos países subdesenvolvidos (principalmente na produção de soja).

Esse processo lhes permitiu controlar setores estratégicos das cadeias de produção agropecuária relacionados a suprimentos à agricultura – pesquisa agrobiotecnológica e indústria sementeira, fertilizantes, defensivos, produtos de saúde animal e máquinas e equipamentos agrícolas. Tais grupos também promoveram a integração, formal ou informal, dos produtores agrícolas aos circuitos comerciais e produtivos internacionais, por meio de financiamento, transferência de tecnologia e aquisição da produção, controlando o processamento de matéria-prima e as *tradings* internacionais responsáveis pelo comércio exterior das *commodities* tornando evidente o papel estratégico de grupos estrangeiros como Cargill, Bunge e ADM na internacionalização e no controle dos fluxos da produção agroalimentar.

II.b.iv. A consagração da posição de força dos Estados centrais no sistema alimentar mundial: a OMC

Durante a década de 1940, iniciaram-se entendimentos para a criação de uma entidade no sistema internacional destinada a promover “o desenvolvimento da agricultura” e “as negociações para o fortalecimento de um sistema multilateral de comércio”.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> MCMICHAEL, *Global development and the corporate food regime*, op. cit., p. 265-299.

<sup>285</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar*, op. cit., p. 62.

No início das atividades da FAO e do GATT, porém, os EUA apresentaram forte oposição à existência de mecanismos sólidos e dotados de eficácia, capazes de operacionalizar a coordenação de mercados agrícolas internacionais de um modo equilibrado entre as nações. As competências e o orçamento da FAO foram reduzidas devido à pressão dos EUA com o apoio inglês, o que empurrou-a para um papel de “agência técnica com função de consultoria”.<sup>286</sup> Em relação ao GATT, no ano de 1947, os EUA lideraram um bloco de países (como Suíça e Japão), que pressionaram pela criação das chamadas “exceções”, que, na prática, serviram para deixar a agricultura à margem da regulamentação e legitimar as medidas de proteção e fomento vigentes para a expansão da agricultura norte-americana.<sup>287</sup>

Assim, os EUA modulavam a ordem econômica mundial “apenas ao que lhes afigurava como prioritário, ou seja, a conquista de novos mercados para garantir a vazão da sua produção, superaquecida pelo esforço de guerra, e evitar uma nova fase recessiva”.<sup>288</sup>

A propaganda liberalização comercial encarnada no GATT não abrangeu o setor agrícola, que foi “excepcionado” de todas as rodadas de negociações (inclusive sobre o famoso Código de Subsídios, firmado na Rodada Tóquio especialmente com o intuito de organizar a concessão de subsídios pelos Estados).<sup>289</sup>

A partir da PAC, em 1962, na Comunidade Econômica Europeia, as negociações em torno da redução das barreiras ao comércio de produtos agrícolas foram ainda mais obstaculizadas e, nas posteriores rodadas do GATT (Rodada Kennedy/1964-1967 e Rodada Tóquio/1973-1979), não ocorreram avanços a respeito da liberalização comercial de produtos agrícolas,<sup>290</sup> o que, para Lafer, caracterizou a existência de uma “periferia institucional” no GATT (dado que não eram incluídos nos acordos os assuntos e fluxos de comércio benéficos aos países subdesenvolvidos, e estes não tinham nenhum poder de

---

<sup>286</sup> CARVALHO, A *Política Agrícola Comum da Europa*, op. cit., p. 20.

<sup>287</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar*, op. cit., p. 62; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *A regulação do comércio internacional agrícola*. Brasília: IPEA, 2011, p. 10-11 (Texto para Discussão n. 1651); LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 147-150.

<sup>288</sup> MAGALHÃES, Luiz Roberto Paranhos. *Subsídios na disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: a necessidade de maior liberdade para a ação governamental nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 76.

<sup>289</sup> CEDRO, Rafael Rosa. *Desenvolvimento rural e a OMC: a experiência do Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 99-100; OLIVEIRA, *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola*, op. cit. p. 12; LIMA, *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos*, op. cit., p. 151.

<sup>290</sup> DANTAS, Adriana. *Subsídios agrícolas: regulação internacional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 30-34.

negociação).<sup>291</sup>

Essa estratégia de “abrir os mercados que nos interessam e fechar os mercados que interessam a eles”, entretanto, iria alcançar sua eficácia máxima com a criação da OMC, que se seguiu à violenta e rápida ofensiva que os EUA empreenderam na diplomacia econômica mundial, a partir do colapso soviético, em articulação com alguns países que haviam alcançado notada proeminência industrial, como a Alemanha e o Japão.

Em 1994, na Rodada do Uruguai, instituiu-se a OMC, e também foi assinado o Acordo Agrícola – AA e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – ASMC, que incorporaram formalmente a agricultura no Sistema Multilateral de Comércio.

A negociação do AA envolveu, fundamentalmente, os EUA e a Comunidade Europeia, durante o período em que esses atores estavam em disputa comercial a respeito dos grãos e da revisão da PAC (o que viria a ocorrer, finalmente, em 1992), e resultou no chamado acordo *Blair House*, criticado pelo “Grupo de Cairns” (composto por 14 países exportadores de alimentos, entre os quais o Brasil), que pressionava pelo fim da distinção entre produtos manufaturados e produtos agrícolas.<sup>292</sup>

Contudo, essa antiga reivindicação formal dos países produtores agrícolas não resultou em qualquer alteração material significativa, dado que a distinção entre produtos agrícolas e produtos manufaturados foi mantida e, na prática, os países desenvolvidos não reduziram significativamente os subsídios agrícolas. Pelo contrário, como se verá adiante, houve um aumento do protecionismo. Os países centrais, industrializados, afirmaram que o comércio internacional deveria ser liberado para seus produtos fluírem livremente ao redor do globo; em troca, haveria a possibilidade de os países produtores agrícolas penetrarem nos mercados dos países centrais. A primeira parte da equação foi rapidamente resolvida. A segunda, jogada para a Rodada Doha, que não se concluiu até o momento, caracterizando a recorrente conduta da diplomacia econômica internacional, pela qual discursos legitimam práticas que são o seu exato oposto.

A criação da OMC, o AA e a verdadeira “operação tartaruga” nas negociações

---

<sup>291</sup> LAFER, Celso. O GATT, a Cláusula da Nação Mais Favorecida e a América Latina. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 10, n. 3, p. 41-56, 1971. p. 55.

<sup>292</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar, op. cit.*, p. 64; e CEDRO, *Desenvolvimento rural e a OMC, op. cit.*, p. 100-101.

da Rodada Doha,<sup>293</sup> expressam, em forma jurídica, a posição de força das políticas de protecionismo interno dos EUA e da União Europeia. O AA, por exemplo, instrumentalizando a defesa dos países centrais, adotou uma metodologia agregada de avaliação dos subsídios domésticos (“Medida Agregada de Apoio”), pela qual os subsídios seriam quantificados considerando preços e quantidades de produção de todas as *commodities*, e não por produto.<sup>294</sup> Foram também criadas as chamadas (i) “caixa azul” (que autorizava a exclusão de programas específicos de apoio);<sup>295</sup> (ii) a “caixa verde” (que tornava isentas as políticas consideradas “geradoras de efeitos distorcivos mínimos” ao comércio e à produção, criadas, fundamentalmente para garantir renda ao agricultor e políticas de combate à pobreza);<sup>296</sup> (iii) a “cláusula de paz” (determinando, entre diversas outras restrições, que somente poderiam ser contestadas as políticas de proteção superiores às existentes em 1992);<sup>297</sup> e (iv) abriu-se margem para a famigerada “tarifação suja”, dado que a ausência de fiscalização multilateral permitiu a fixação de tarifas em montantes notadamente mais elevados do que os existentes na conclusão da negociação.<sup>298</sup>

Arrastando praticamente todo o mundo para sua órbita, para uma arquitetura jurídica que consagrava, em nível global, seus interesses e suas posições estratégicas diuturnamente construídas durante praticamente um século, os EUA e seus aliados europeus criaram um sistema jurídico internacional que, sob a retórica do liberalismo, em essência, permitiu que continuassem a subsidiar seus agricultores, enquanto países do Terceiro Mundo renunciaram precisamente a esse direito.

A disciplina jurídica da economia agrícola mundial, no âmbito da OMC, ao legitimar os mecanismos de proteção da produção e comércio dos países desenvolvidos, implementou uma política de manutenção das políticas estratégicas de agricultura e abastecimento alimentar daqueles e, ao mesmo tempo, forçou os países subdesenvolvidos a

---

<sup>293</sup> Para um detalhamento das negociações da Rodada Doha sobre o comércio agrícola, cf. OLIVEIRA, *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola*, *op. cit.* p. 18-29; DANTAS. *Subsídios agrícolas*, *op. cit.*, p. 343-358.

<sup>294</sup> OLIVEIRA, *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola*, *op. cit.* p. 15; DANTAS. *Subsídios agrícolas*, *op. cit.*, p. 81-82.

<sup>295</sup> CEDRO, *Desenvolvimento rural e a OMC*, *op. cit.*, p. 112-113; OLIVEIRA, *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola*, *op. cit.* p. 14.

<sup>296</sup> CEDRO, *Desenvolvimento rural e a OMC*, *op. cit.*, p. 109-110. Foi criada também a “caixa amarela”, compreendendo as medidas de apoio interno consideradas “distorcivas” ao comércio internacional, que incluía subsídios diretos aos preços. Essas políticas estariam sujeitas a compromissos de redução, mas os membros da OMC que não acordaram em reduzi-las, estão, em princípio, autorizados a adotá-los. Cf. OLIVEIRA, *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola*, *op. cit.* p. 14.

<sup>297</sup> DANTAS. *Subsídios agrícolas*, *op. cit.*, p. 96-99.

<sup>298</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar*, *op. cit.*, p. 64.

cederem a soberania sobre a sua produção e seu comércio agrícolas.<sup>299</sup> Consagrou-se um sistema em que a política de substituição de importações industriais – praticada pela periferia – foi penalizada e caçada, visando à sua extinção, ao passo que a política de substituição de produtos agrícolas – praticada pelos EUA e pela Europa – foi garantida e ganhou sobrevida jurídica. O GATT e o sistema da OMC são bem resumidos pela síntese de Oliveira:

Como se pode perceber, mesmo com a introdução do tema agrícola no Sistema Multilateral de Comércio, concedendo-lhe regras mais sólidas e eficazes, continuaram a existir diversas cláusulas de escape, que vieram a atender, principalmente, aos interesses agrícolas protecionistas das potências comerciais mundiais da época (EUA, UE e Japão). Tais mecanismos de contorno da lei dentro de legalidade acabaram por tornar claro que as promessas de uma abertura efetiva e de uma diminuição importante nos níveis de apoio ao setor agrícola não viriam a ser cumpridas em sua plenitude, o que gerou um crescente descontentamento por parte de diversos países em desenvolvimento, que esperavam um impulso liberalizante no comércio agrícola tão importante quanto nas demais áreas negociadas na Rodada Uruguai do GATT.<sup>300</sup>

Nos anos 1980, os subsídios diretos dos EUA à agricultura alcançaram US\$ 30 bilhões, enquanto as tarifas criadas com a função de encarecer a entrada do produto estrangeiro somavam cerca de US\$ 6 bilhões, apoiando a produção nacional de modo indireto. Na Europa, esses valores somavam US\$ 16 bilhões em apoio direto e US\$ 33 bilhões em apoio indireto; e no Japão, respectivamente, US\$ 6 bilhões e US\$ 28 bilhões.<sup>301</sup> Em 2006, uma década após toda a retórica “do fim dos protecionismos”, do “liberalismo global”, “do fim dos Estados nacionais”, os países da OCDE transferiram aos seus agricultores US\$ 283 bilhões medidas de apoio, elevando o apoio estatal direto a 29% de toda a renda agrícola de tais países.<sup>302</sup> Em 2008, o Congresso dos EUA, “terra do livre comércio” e exemplo mítico para os liberais brasileiros, instituiu uma medida de verdadeiro planejamento econômico, aprovando a lei agrícola (*farm bill*) que destinou US\$ 286 bilhões para sustentação de preços nos cinco anos seguintes, e continha também o *Average Crop Revenue Election* – ACRE, que estipulou o cálculo para a preservação da renda dos produtores com referência nos preços de 2008, os mais elevados desde 1974.<sup>303</sup> A soberania alimentar dos países centrais está, assim, situada no coração da organização da OMC e de

---

<sup>299</sup> WINDFUHR; JONSÉN, *Food sovereignty, op. cit.*, p. 5-7. Conferir: NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo, Globalização e Desenvolvimento Económico. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. 45, p. 285-352, 2002, p. 309-311.

<sup>300</sup> OLIVEIRA, *A Regulação do Comércio Internacional Agrícola, op. cit.* p. 18.

<sup>301</sup> PAARLBERG, *Food Politics, op. cit.*, p. 99.

<sup>302</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 100-102.

seu sistema jurídico, quer por seu desenho estrutural, quer por sua ineficácia em relação às práticas de países centrais.

Em 2008, as tarifas dos manufaturados foram reduzidas para a média de 5%, enquanto as tarifas agrícolas situavam-se em torno de 17%,<sup>304</sup> e países como os EUA utilizam os subsídios não apenas para sustentar a produção interna, mas como arma intervencionista na competição internacional, como dá exemplo o caso do algodão. Na contenda entre EUA e Brasil (OMC/DS 267/2002), restou comprovado que, sem subsídios, a produção americana seria cerca de 30% menor, e, conseqüentemente, as exportações diminuiriam em mais de 40%. A redução das exportações norte-americanas acarretaria um aumento no preço internacional do produto de 13%, o que beneficiaria outros países produtores de algodão (como países integrantes do leste da África, que poderiam ter incrementos de 2,3% a 5,7% na renda de seus produtores). Mesmo após sua condenação pela OMC em 2009, os subsídios americanos não cessaram e seguem existindo.<sup>305</sup>

A OMC consagrou uma dada correlação de forças em que foram (i) desmanteladas juridicamente as políticas industriais dos países periféricos, (ii) mantidas as políticas agrícolas dos países centrais, e (iii) mesmo quando os países centrais são derrotados pela adoção do procedimento “comportado” e “estratégico” do sistema pelos países periféricos (como no caso do contencioso do algodão), resistem a se adequar e têm capacidade de operar verdadeiro desprezo pela institucionalidade que eles mesmos construíram. O ordenamento jurídico da OMC e a simultânea prática dos subsídios agrícolas demonstram que os países desenvolvidos são capazes de promover os seus interesses na organização jurídico-institucional do sistema econômico mundial e aptos a suportar os custos das políticas de proteção e estímulo à produção agrícola, fazendo-o sistematicamente, por meio de normas de Direito Econômico, promovendo a sua soberania alimentar como estratégia de soberania econômica nacional, o que, como se verá no tópico referente às estratégias nacionais de soberania alimentar, é uma marca do momento contemporâneo e

---

<sup>304</sup> PAARLBERG, *Food Politics*, op. cit., p. 106.

<sup>305</sup> SANT’ANA, *Direito e soberania alimentar*, op. cit., p. 65-66. Segundo Thiago Lima, o resultado da disputa no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC resultou em algumas reformas nos programas de apoio ao algodão dos EUA, mas não conseguiu impor a eliminação de diversos subsídios domésticos considerados irregulares. LIMA, Thiago. *Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, UNESP; UNICAMP; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2008, p. 88. Para um detalhamento da disputa e das medidas legislativas adotadas pelos Estados Unidos após o seu resultado, conferir: *Ibidem*, p. 79-99.

elemento estrutural do competitivo sistema interestatal.

#### II.b.v. Terceiro regime alimentar?

Não é consensual a emergência de um terceiro regime alimentar. Isso porque, embora a ascensão da China seja, sem dúvidas, decisiva na configuração da ordem mundial no presente e no futuro, não se pode falar ainda de uma subversão definitiva da hegemonia norte-americana. O fato de que o sistema financeiro internacional vem experimentando instabilidades e incertezas desde a crise de 2008, mas ainda com o dólar como moeda padrão, sinaliza essa crise de hegemonia não solucionada.<sup>306</sup>

Para diversos autores, o ano de 1995 demarca um novo período – que alguns denominam como regime alimentar “corporativo”<sup>307</sup> ou “corporativo-ambiental”,<sup>308</sup> com a instituição da OMC e do AA, que, como visto, tem o objetivo de institucionalizar a liberalização dos mercados nacionais agrícolas da periferia e, simultaneamente, restringir a capacidade de atuação de tais Estados em relação à agricultura e à alimentação.

Sob a ideologia neoliberal da “globalização” e do Estado mínimo, há uma crescente financeirização da riqueza: as grandes corporações se estruturam sob a lógica de maior retorno aos acionistas, de modo a subordinar a economia real de bens e serviços a mercados financeiros, que, em razão da “diplomacia do dólar forte” (que pressionou pela abertura das contas de capital) ou mesmo da adesão ideológica das elites dos países periféricos, também apresentaram a tendência de ser crescentemente internacionalizados. A lógica de maximização transforma os ativos produtivos em ativos financeiros que, por sua vez, tendem a atrair mais capacidade para as atividades (a) produtivo-tecnológica, (b) concentradoras de mercados ou (c) geradoras de dividendos aos acionistas e gestores, de qualquer forma instalando a lógica financeira em um patamar capaz de fazer pressão estrutural sobre as decisões diretivas da grande empresa, como notado por um atento observador do setor: “empresas de alimentos, por exemplo, não estão mais simplesmente competindo em iogurte, ou refrigerantes, ou carnes processadas. Elas estão competindo no mercado financeiro para obter as mais rápidas e maiores possibilidades de retorno ao capital

---

<sup>306</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 64-67.

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 71-76.

<sup>308</sup> FRIEDMANN, *From colonialism to green capitalism*, op. cit., p. 227-264.

financeiro “impaciente””.<sup>309</sup>

Instituições financeiras (fundos de *hedge*, fundos de pensão, fundos de *private equity*, bancos de investimento, companhias de seguros, fundos soberanos e *traders* de *commodities*) expandiram investimentos em todos os setores (desde a produção agrícola e de insumos, armazenamento e logística, inspeção e certificação, processamento de alimentos, *trading* de *commodities*, comércio e serviços de alimentação, etc.) e são capazes de reorganizar várias fases da cadeia agroalimentar, de forma a moldar as condições de operação nas cadeias de abastecimento. A utilização de instrumentos financeiros, como mercados futuros, aquisições alavancadas, derivativos e outros, ampliou o componente especulativo dos investimentos na cadeia agroalimentar.<sup>310</sup>

As grandes corporações transnacionais alcançaram domínio não só sobre as indústrias a montante e a jusante da agricultura, mas também sobre os grandes canais de distribuição do comércio varejista. A chamada “revolução dos supermercados” foi um processo de ampliação do poder sobre a criação e gestão das cadeias para as grandes redes de varejo, com capacidade de induzir hábitos alimentares, determinar preços ao consumidor e reorganizar a cadeia a montante até a etapa da produção agrícola. As transnacionais passaram a se apropriar de biotecnologias, aplicando-as sistematicamente, e de novas tecnologias da informação e transporte, desde a produção até o consumo; a emular, em uma demonstração da força da camada ideológica que serve de invólucro para as relações mercantis, discursos convergentes com políticas ambientais (o chamado “*greenwashing*”) e de “alimentos orgânicos e frescos”, marcas próprias (menos vinculadas ao “processado” ou “artificial”) e “produtos funcionais” e “saudáveis”; a incentivar processos de certificação e rastreabilidade corporativas; a segmentar e diferenciar produtos e estratégias de marketing.<sup>311</sup>

---

<sup>309</sup> ROSSMAN, Peter. The impact of leveraged buy outs in the European food industry. In: PRIVATE EQUITY FUNDS: THE HARSH REALITIES, 2019, Bruxelas. In: *Anais do seminário Private equity funds: The harsh realities*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2019, p. 5. Disponível em: <<http://www.iufdocuments.org/www/documents/PSE%20presentation%2019-04-07>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>310</sup> BURCH; LAWRENCE, *Towards a third food regime*, op. cit., p. 267-279.

<sup>311</sup> ESCHER; SCHNEIDER; SCHUBERT, *Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar – uma apresentação ao debate*, op. cit, p. 8-9; REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio. The rapid rise of supermarkets in Latin America. Challenges and opportunities for development. *Development Policy Review*, Hoboken, v. 20, n. 4, p. 371-388, 2002; BELIK, Walter; SANTOS, Roseli Rocha dos. Regional market strategies of supermarkets and food processors in extended MERCOSUR. *Development Policy Review*, Hoboken, v. 20, n. 4, p. 515-528, 2002; e MATIOLI, Victor; PERES, João. *Donos do mercado: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade*. São Paulo: Elefante, 2020.



Nesse contexto, o esforço do Banco Mundial – após ser, como visto, um dos atores mais relevantes na intensificação do processo de dependência tecnológica e seu consequentemente endividamento estrutural – para disciplinar as nações endividadas, somado à pressão da OMC pela liberalização comercial (reduzindo proteções e regulações domésticas na periferia), possibilitou um regime com uma face aparentemente privada de regulação da ordem alimentar global (mas que conta, de fato, por inúmeros poros e, principalmente, em sua coluna vertebral, com os Estados nacionais dos países centrais), constituído por corporações transnacionais privilegiadas por seus protocolos, visando sempre a subtrair da esfera pública democrática e, principalmente, dos Estados periféricos e suas largas populações, a conformação da ordenação da produção, circulação e consumo de alimentos.

Essa agenda, ao contrário do que propaga a ideologia neoliberal (e mesmo as suas críticas simplificadoras), não abdica do Estado, mas sim mobiliza a atuação estatal para a estruturação jurídica e política das cadeias agroalimentares em função de interesses financeiros e corporativos, institucionalizando a manutenção dos subsídios (como já visto) e construindo, sob medida, acordos internacionais, direitos de propriedade (da terra e intelectual), regulação da moeda, regimes tributários, leis trabalhistas, etc.<sup>312</sup>

Um fato revelador do processo descrito é a captura da agenda da Cúpula dos Sistemas Agroalimentares das Nações Unidas pelas corporações do agronegócio e da indústria alimentícia. Convocada pelo secretário-geral da ONU, António Guterres, a conferência será realizada em Nova York, em setembro de 2021, para discutir linhas de ação para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sendo objeto de críticas por organizações da sociedade civil, cientistas de diversas áreas e movimentos de agricultores e consumidores pela falta de transparência e forte influência corporativa na organização do encontro mundial, que foi inclusive vinculado ao Fórum Econômico Mundial,<sup>313</sup> o que levou especialistas do quilate de Michael Fakhri, Hilal Elver e Olivier de Schutter, relatores especiais da própria ONU sobre o direito à alimentação, a criticar as gravíssimas deficiências de representatividade e transparência da organização e sua notória captura pelo setor privado transnacional financeirizado, operando um bloqueio evidente em

---

<sup>312</sup> MCMICHAEL, *Regimes alimentares e questões agrárias*, op. cit., p. 67-68.

<sup>313</sup> CANFIELD, Matthew; ANDERSON, Molly; MCMICHAEL, Philip. UN Food Systems Summit 2021: dismantling democracy and resetting corporate control of food systems. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, Lausanne, v. 5, p. 1-15, 2021.

relação aos interesses das populações consumidoras, produtores e países periféricos.<sup>314</sup>

## **II.c. O poder continua a se expandir: as estratégias nacionais de soberania alimentar e as posições hierárquicas no sistema mundial alimentar**

O percurso realizado pelas experiências de estratégias de promoção da soberania alimentar promovidas no Século XX (em especial por Inglaterra e Estados Unidos, que se sucederam na hegemonia dos regimes alimentares) permitiu identificar como os países desenvolvidos, por meio de variados e complexos instrumentos jurídicos manejados nacional e internacionalmente, planejam e executam estratégias de organização da produção, comercialização e consumo de alimentos, com o objetivo de garantir abastecimento suficiente de alimentos para suas populações (segurança alimentar), preços adequados aos produtores agrícolas nacionais, controle das tecnologias estratégicas ao seu desenvolvimento agrícola e mercados internacionais para seus produtos agrícolas, que incluem insumos (como sementes e fertilizantes) e bens de capital (como equipamentos, por exemplo).

A contemporânea atuação dos Estados nacionais na execução de suas políticas agrícolas voltadas à soberania alimentar persiste e evolui de variadas formas: apoio à produção interna, políticas de preços, financiamentos da produção e do comércio, subsídios à exportação, tarifas de importação, ajuda alimentar *in natura* para outros países, atuação de empresas estatais, subsídio de preços e serviços de infraestrutura de apoio ao setor agrícola, controle de investimentos estrangeiros, programas de inovação tecnológica, bloqueio da participação de estrangeiros na pesquisa científica nacional, ações de ciberespionagem ou ciberataques (com a contrapartida de necessárias ações de ciberdefesa), entre outros.

### **II.c.i. “Segurança alimentar é segurança nacional”**

Recentemente, os esforços do Estado norte-americano para garantir,

---

<sup>314</sup> FAKHRI, Michael; ELVER, Hilal; DE SCHUTTER, Olivier. The UN Food Systems Summit: how not to respond to the urgency of reform. *Inter Press Service New Agency*, Roma, 22 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.ipsnews.net/2021/03/un-food-systems-summit-not-respond-urgency-reform/#>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

simultaneamente, a oferta interna adequada de alimentos e a competitividade da sua produção agrícola, ou seja, a soberania alimentar, têm vindo à tona com o rotineiro pragmatismo, aguçado pelo atual cenário de guerra comercial contra a China, que ameaça deslocar o centro da hegemonia na ordem econômica mundial.<sup>315</sup>

Em 2017, foi apresentado ao Senado dos EUA o *Food Security is National Security Act*, com o objetivo de reformar o Comitê de Investimentos Estrangeiros nos Estados Unidos – CFIUS, comitê interministerial subordinado à Presidência dos Estados Unidos que realiza o controle prévio de investimentos estrangeiros no país, sob a perspectiva de garantia da segurança nacional, com poder de veto.<sup>316</sup>

A proposta legislativa visava a (i) dar aos representantes do governo federal responsáveis pelas políticas agrícola e alimentar representação permanente no CFIUS e (ii) alterar a competência do órgão para permitir que o Comitê passe a considerar critérios de políticas agrícolas e alimentares ao analisar operações societárias que possam resultar no controle de uma atividade econômica nos EUA por uma entidade ou pessoa estrangeira.

A lei incluiria entre os membros permanentes do Comitê a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Serviços Humanos e de Saúde (que supervisiona a *Food and Drug Administration* – FDA). Além disso, estabeleceria a exigência de novos critérios no processo de análise de alienação de controle de empresas norte-americanas para o exterior pelo CFIUS, a fim de garantir que seja avaliado especificamente o impacto potencial das operações propostas nos sistemas alimentares e agrícolas nacionais, incluindo disponibilidade, acesso, segurança e qualidade dos alimentos. A senadora Debbie Stabenow disse que o projeto de lei “garantiria a soberania alimentar dos EUA, a segurança alimentar,

---

<sup>315</sup> O Presidente Donald Trump, para promover sua agenda “*America first*” de fortalecimento do setor manufatureiro, retirou os EUA do Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico – APEC e elevou as tarifas de importação de produtos industriais, iniciando uma guerra comercial com a China que tem impactado significativamente a produção agrícola e de insumos agrícolas. A China é o maior consumidor de soja do mundo e os Estados Unidos são o maior produtor mundial de soja. Em um ano normal, cerca de metade das exportações de soja dos EUA iria para a China. Em resposta às tarifas declaradas nos EUA, a China aumentou sua compra de soja do Brasil e de outros países em cerca de 50%. Conferir: AHEARN, Mary Clare. Farming and agriculture in the Age of Trump. *The American Interest*, v. 14, n. 5, 2019.

<sup>316</sup> Ao analisar previamente a aquisição de empresas norte-americanas por companhias estrangeiras, o CFIUS possui discricionariedade para (i) negociar os termos da operação junto às partes, (ii) celebrar Acordos de Mitigação para o controle de determinados aspectos da transação e (iii) recomendar o veto da operação pelo Presidente da República. Sobre as competências do CFIUS, conferir: JACKSON, James K. *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 2019; e FURTADO, Gabriel Rapoport. Regulação do mercado interno e do investimento estrangeiro: análise funcional do CFIUS. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 561-609, 2016.

a biossegurança e o altamente competitivo setor agrícola dos EUA como um todo”.<sup>317</sup>

Apoiado por grandes produtores do agronegócio do país, o *Food Security is National Security Act*, buscava restringir o investimento estrangeiro, particularmente da China, nos Estados Unidos, e garantir que os preços e as decisões fundamentais relativas ao sistema nacional agroalimentar permaneçam nas mãos dos norte-americanos.

Em abril de 2021, o Comitê de Relações Exteriores do Senado aprovou o *Strategic Competition Act*, um projeto de lei que, juridicamente, declara a China “o maior rival estratégico dos Estados Unidos” e estrutura as diretrizes de atuação do Estado americano para impedir o avanço chinês,<sup>318</sup> demonstrando que o discurso do Estado mínimo, do livre-comércio ou da livre-concorrência é meramente instrumental, somente servindo quando os EUA estão na posição de vendedores incontestes e sem rivais; quando alguém se aproxima dessa condição, todo o aparato protecionista, intervencionista, ativista e, no limite, bélico, mostra-se com força e sem pudor: *America First*. Dentre os muitos setores e medidas abarcados por essa política, está a expansão de investimentos e da cooperação junto à Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN para a promoção de segurança alimentar e para o “compartilhamento de informações e monitoramento dos investimentos chineses em tecnologias estratégicas e infraestruturas críticas”, entre as quais o Estado norte-americano classifica o setor de agricultura e alimentação.<sup>319</sup>

Outro instrumento de perseguição da soberania alimentar é o desenvolvimento tecnológico. O Estado Americano construiu, ao longo do Século XX, um bilionário sistema

---

<sup>317</sup> No original: “safeguard America’s food security, food safety, biosecurity, and the highly competitive U.S. farm sector as a whole” (CURRAN, Brian *et. al.* CFIUS reform turns to Food Security. *Focus on Regulation*, Washington, 20 de março, 2017). Disponível em: <<https://www.hlregulation.com/2017/03/20/cfius-reform-turns-to-food-security/>>. Acesso em: 30 de maio de 2019.

<sup>318</sup> REIS, Solange. Com apoio bipartidário, Lei de Competição Estratégica oficializa guerra fria contra China *Panorama EUA*, São Paulo, v. 11, n. 5, 2021.

<sup>319</sup> A *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency* – CISA explica o que são infraestruturas críticas, ou seja, os setores considerados vitais para a segurança econômica nacional, sendo uma delas o setor de alimentação e agricultura: “[e]xistem 16 setores de infraestrutura crítica cujos ativos, sistemas e redes, sejam físicos ou virtuais, são considerados tão vitais para os Estados Unidos que sua incapacitação ou destruição teria um efeito debilitante sobre a segurança, segurança econômica nacional, saúde ou segurança pública nacional, ou qualquer combinação dos mesmos. A *Presidential Policy Directive 21 (PPD-21): Segurança e Resiliência da Infraestrutura Crítica* promove uma política nacional para fortalecer e manter uma infraestrutura crítica segura, funcional e resiliente”. No original: “[t]here are 16 critical infrastructure sectors whose assets, systems, and networks, whether physical or virtual, are considered so vital to the United States that their incapacitation or destruction would have a debilitating effect on security, national economic security, national public health or safety, or any combination thereof. Presidential Policy Directive 21 (PPD-21): Critical Infrastructure Security and Resilience advances a national policy to strengthen and maintain secure, functioning, and resilient critical infrastructure” (CISA. *Critical Infrastructure Sectors*. 21 de outubro de 2020). Disponível em: <<https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors>>. Acesso em: 18 de junho de 2021.

estatal de produção e incentivo de inovação tecnológica, que tem a função de absorver os riscos incalculáveis da produção de tecnologia, por meio, entre outros, da Agência de Projetos de Pesquisas Avançadas de Defesa das Forças Armadas (*Defense Advanced Research Project Agency – DARPA*).<sup>320</sup>

Um dos muitos projetos da DARPA, em desenvolvimento desde 2016, é o chamado *Insect Allies*, de pesquisa no campo da microbiologia, que explora a possibilidade de utilizar insetos com a carga genética alterada para tornar as plantas mais resistentes. Oficialmente, a agência de pesquisa militar diz que seu objetivo é proteger o fornecimento de alimentos do país contra ameaças como secas, doenças nas plantações e bioterrorismo, usando insetos para infectar plantas com vírus que protegem contra esses perigos. Ao ser questionado sobre a possibilidade de utilização da tecnologia em desenvolvimento como arma biológica, o cientista Blake Bextine, gerente de projetos do Escritório de Tecnologias Biológicas da DARPA e líder do *Insect Allies* foi enfático: “Segurança alimentar é segurança nacional”.<sup>321</sup>

A China, que ao longo de sua história, conviveu com o espectro da fome, dado que o país não produzia e nem tinha capacidade de importação para garantir a oferta de alimentos para a sua imensa população, nas últimas três décadas reduziu em mais de 600 milhões a população que vive abaixo da linha da pobreza, alcançando o *status* de país de renda média,<sup>322</sup> e tornou-se o maior produtor de grãos e oleaginosas do mundo.<sup>323</sup>

Por meio de sistemáticas políticas nacionais agrícolas e alimentares, a China reduziu significativamente a fome: ainda que persistam em um nível moderadamente alto, o

---

<sup>320</sup> A Apple, uma das maiores companhias do mundo, é um dos exemplos dentre as muitas empresas americanas que se beneficiaram, por meio de uma série de instrumentos jurídicos existentes no Sistema Nacional de Inovação daquele país, do acesso a tecnologias produzidas pelos órgãos de defesa nacional financiadas por recursos públicos, e puderam incorporá-las a novos produtos e processos, tornando-se líderes globais nos seus mercados. Conferir: MAZZUCATO, *O Estado empreendedor*, op. cit.

<sup>321</sup> CHOI, Candice; BORENSTEIN, Seth. Cientistas alertam que programa militar dos EUA pode ser visto como arma biológica. *UOL Notícias*, São Paulo, 12 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/10/12/cientistas-alertam-que-programa-militar-dos-eua-pode-ser-visto-como-arma-biologica.amp.htm>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

<sup>322</sup> VIEIRA JUNIOR, Pedro; BUAINAIN, Antônio; FIGUEIREDO, Eliana. O Brasil alimentará a China ou a China engolirá o Brasil? *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 20 n. 1, p. 51-82, 2016, p. 53.

<sup>323</sup> Para uma síntese histórica das políticas agrícolas e alimentares chinesas no Século XX, conferir: BELIK, Walter. Segurança alimentar e nutricional na China: aspectos históricos e atuais desafios. In: LIMA, Marcos Costa; OLIVEIRA, Eduardo Matos (Orgs.). *Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva*. Recife: FASA, 2019, p. 37-56. Para um estudo aprofundado do sistema agroalimentar Chinês comparado e relacionado ao sistema brasileiro, conferir: ESCHER, Fabiano. *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil: uma análise institucional comparativa*. Curitiba: Appris [S.p], 2020 (livro digital).

percentual de pessoas com subnutrição crônica passou de 23,9%, no biênio de 1990-1992, para 16,1%, em 2000-2002, e para 8,7% em 2017,<sup>324</sup> o que significa que quase 150,8 milhões de pessoas continuavam subnutridas no país.<sup>325</sup> Esse é, sem dúvida, um dos fatores de legitimação política do aparato de Estado chinês e do Partido Comunista Chinês – PCC frente à sua população.

Do ponto de vista da segurança alimentar, a dimensão da população chinesa (1,4 bilhão de habitantes) é uma enorme fragilidade, que torna extremamente difícil, custoso e arriscado ao país prover alimentação básica à sua população sem precisar recorrer à compra de grandes quantidades de grãos no mercado agrícola internacional.<sup>326</sup>

Apesar de que especialistas apontam discrepâncias entre dados e estatísticas oficiais divulgadas pelo Estado chinês, objeto de notável opacidade e submissão política aos desígnios do Partido e do Estado,<sup>327</sup> bem como a falta de transparência com a própria gestão das reservas e estoques públicos de grãos,<sup>328</sup> o país vem aumentando a produção, importação e os estoques alimentares, com objetivo de garantir a segurança alimentar nacional, que se encarta como uma das mais sensíveis questões à continuidade da estabilidade do regime.

Em 2019, o documento intitulado “Segurança Alimentar na China”, publicado pelo Conselho de Estado, apesar de mencionar que (i) a China seria “uma ativa promotora do livre comércio” (repetindo o padrão dos países centrais de “chutar a escada” do discurso ativista e protecionista tão logo atinja uma mínima capacidade vendedora e, portanto, queiram bloquear possíveis competidores internacionais) e (ii) que o país cumpriria, como um parceiro confiável e bem-comportado, os compromissos de liberalização comercial junto à OMC, reafirma, enfaticamente a diretriz de “autossuficiência alimentar básica” apoiada na

---

<sup>324</sup> FAO *et. al.* *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*. Roma, 2018, p 119. Como mencionado no capítulo I, o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, a FAO revisou a série de dados sobre o estado da nutrição na China para os anos 2000, estimando que a parcela de subnutridos para a China em 2017 seria inferior a 2,5% da população. Conferir: FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. 5-7 e 13-14.

<sup>325</sup> WFP. *China's Country Strategic Plan (2017-2021)*. Roma, 2017.

<sup>326</sup> ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John. A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 656-678, 2019, p. 664.

<sup>327</sup> Xu, Zhang e Li afirmam que o governo chinês, usando estatísticas oficiais, divulgou que a produção de grãos da China diminuiu de 512 para 431 milhões de toneladas entre 1998 e 2003, mas que a partir de 2004 teriam ocorrido “dez anos de crescimento consecutivo” na produção de grãos, de modo que o país teria produzido 602 milhões de toneladas em 2013, quase 40% a mais do que em 2003. Contudo, os autores afirmam que os números do governo estão superestimados, e apresentam cálculos para demonstrar que, desde 2008, existe uma discrepância entre a estatística oficial e a estimativa dos autores, a ponto de, em 2012, a produção ter sido 100 milhões de toneladas menor do que o cálculo do governo. Conferir: XU, Zhun; ZHANG, Wei; LI, Minqi. China's grain production. *Monthly Review*, Nova York, v. 66, n. 1, p. 25-37, 2014.

<sup>328</sup> ESCHER; WILKINSON, *A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China*, *op. cit.*, p. 665.

produção doméstica de grãos, por meio de elevação da produtividade guiada pelo Estado (diante da limitação das terras agricultáveis), ampliação da estrutura e racionalização da distribuição e abastecimento alimentar. Segundo o documento:

as pessoas são a base de um país; comida é a necessidade primária das pessoas. Como os alimentos decidem a prosperidade nacional e o bem-estar das pessoas, a segurança alimentar é um pré-requisito importante para a segurança nacional. Desde a fundação da República Popular da China (RPC) em 1949, a China sempre priorizou a segurança alimentar na governança estatal.<sup>329</sup>

## **II.d. Direito, poder e desigualdade no sistema alimentar mundial**

A perspectiva do sistema alimentar mundial oferece uma visão da hierarquia dos Estados, que manejam os recursos disponíveis em uma ferrenha competição interestatal. A perspectiva dos regimes alimentares, articulando-se a tal macro-perspectiva, tem também a pretensão de descrição de padrões técnicos, organização industrial, crenças de consumo, práticas cognitivas explícitas ou tácitas que passam a se tornar padrões de comportamento econômico.

A conjugação de tais perspectivas autoriza um olhar para a produção, circulação e consumo de alimentos, permitindo a compreensão das ordens político-econômicas internacionais institucionalizadas durante os períodos de hegemonia das nações britânica e norte-americana e, atualmente, do simultâneo (i) domínio da OMC como instrumento dos países centrais e suas corporações para regulação do comércio internacional e (ii) da crise da hegemonia global norte-americana diante da ascensão chinesa. As ordens mundiais alimentares estruturadas nos três regimes acima sumarizados institucionalizaram desigualdades entre as nações, com agricultores corporativos dos países centrais retendo significativos subsídios à custa de agricultores da periferia, onde as proteções à importação são removidas e o agronegócio (predominantemente do centro) alcança mobilidade global.

O domínio de posições de decisão fundamentais no sistema econômico mundial

---

<sup>329</sup> No original: “the people are the foundation of a country; food is the primary need of the people. As food decides national prosperity and the people’s wellbeing, food security is a major prerequisite for national security. Since the founding of the People’s Republic of China (PRC) in 1949, China has always prioritized food security in state governance” (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Conselho de Estado. *Food Security in China*. Pequim, 2019. Disponível em: <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1666228/1666228.htm>>. Acesso em: 15 de maio de 2021).

desde há muito faz parte das estratégias de soberania das nações, e o controle da produção e comércio de alimentos é parcela relevante dessas estratégias. Tal premissa é essencial para a compreensão do sentido e da função da atuação dos Estados em relação aos sistemas econômicos, na medida em que diferentes políticas econômicas (de proteção da produção, distribuição e abastecimento, de financiamento, de colocação dos excedentes no mercado internacional, de determinação quanto a *quais* itens serão objeto de estímulo à exportação e quais serão direcionados ao consumo interno) demandam instrumentos jurídicos distintos, e quase sempre uma conjunção de variados desses instrumentos, que permitam à nação atender os seus objetivos.

Existem, ainda, contradições internas e interesses conflitantes no estímulo ou desestímulo das atividades econômicas. O manejo dos instrumentos de Direito Econômico visa a organizar os fluxos de rendas internas entre a agricultura, a indústria, o setor financeiro e os grupos sociais envolvidos em cada uma dessas atividades (empresários, trabalhadores, consumidores), ou seja, a forma de criação e a definição da distribuição da riqueza é objeto de intenso confronto no tecido social.

As tensões distributivas entre os diversos atores do mercado, como os pequenos e grandes produtores agrícolas, os setores industriais, massas urbanas, grandes grupos empresariais agroalimentares, capitais e setores externos, entre outros, determinam a direção e o conteúdo das formas jurídicas de atuação do Estado na economia. Essas tensões nunca são meramente “abstratas” ou passíveis de apreensão “em modelos gerais”, dado que são expressões do próprio poder exercido em específicas condições sociais. Por isso, tais tensões, que, na verdade, constituem uma das linhas de força de qualquer fenômeno social, para serem apreendidas – e, portanto, para dotar qualquer modelo teórico de um mínimo de legitimidade –, demandam uma análise da própria formação social onde surgem e exprimem suas consequências. No caso do Brasil e de suas populações agrícolas, a teoria capaz de dar conta desse desafio é aquela que busca decifrar o enigma do subdesenvolvimento, objeto do próximo capítulo.



## CAPÍTULO III – SUBDESENVOLVIMENTO E AGRICULTURA: O PARADOXO DA ABUNDÂNCIA E DA FOME

*“A ‘mão invisível’ nunca agiu no interesse da humanidade e a mão visível dos grupos dominantes e privilegiados sempre monopolizou os benefícios, deixando na miséria, desamparadas, as grandes massas marginalizadas que constituem hoje o que chamamos de ‘populações dos países subdesenvolvidos’.”*

JOSUÉ DE CASTRO

### III.a. A insuficiência do pensamento ricardiano para a realidade do subdesenvolvimento

Josué de Castro escreveu, nos anos 1960, que existiam os conhecimentos tecnológicos necessários para tornar disponível à população mundial alimentos nutricionalmente adequados em quantidade suficiente. Então, como hoje, “as dificuldades a vencer, ao contrário do que afirma a tese malthusiana, não são de ordem técnica, são dificuldades de natureza política, de uma complexidade bem maior”.<sup>330</sup>

Essa assertiva se conserva verdadeira e atual, na medida em que, por um lado, processos de industrialização e modernização da agricultura foram capazes de expandir enormemente a produtividade agrícola e, por outro, a sua disseminação na periferia do capitalismo – sem uma correspondente alteração do perfil concentrador de riqueza das relações de produção, circulação e consumo – não resolveu o problema da fome, criando estruturas econômicas, sociais e jurídicas duais em que a miséria convive com a abundância.

A reflexão específica sobre o chamado *sistema centro-periferia* parte do diagnóstico de que os países periféricos, inseridos na divisão internacional do trabalho, servem à expansão das economias centrais, com matérias-primas e alimentos sujeitos à perene flutuação de preços internacionais, tendo pouca margem dentro desse sistema para

---

<sup>330</sup> CASTRO, Josué de. A Explosão Demográfica e a Fome do Mundo. In: CASTRO, Anna Maria (Org.). *Fome, um tema proibido: Últimos escritos de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-71, 2003, p. 59.

chegar ao nível de autonomia industrial e tecnológica ou ao padrão de vida alcançado pelas massas dos países centrais. Esse delineamento teórico está inserido em um movimento mais amplo de estudos dos países latino-americanos sobre as próprias condições e possibilidades, que pode ser localizado no pensamento da CEPAL, núcleo de pensamento no qual floresceu o chamado “estruturalismo latino-americano”. Como se verá adiante em detalhe, mesmo após diversas décadas e novas situações (econômicas, sociais, jurídicas e mesmo teóricas, por exemplo) a serem incorporadas ao esquema explicativo básico, as principais teses e percepções do diagnóstico original permanecem fundamentalmente válidas.<sup>331</sup>

Raúl Prebisch, economista argentino fundador da CEPAL, publicou em 1949 o trabalho intitulado *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, que veio a se tornar clássico e conhecido como *Manifesto latino-americano*, ao demonstrar e defender que as economias latino-americanas tinham a tarefa de pensar a sua realidade fora dos quadrantes teóricos estabelecidos pelos economistas dos países desenvolvidos.

A partir da chamada “teoria das vantagens comparativas”, de matriz ricardiana, tais economistas “bem estabelecidos” defendiam a vocação exclusivamente agrícola dos países latino-americanos, sob a premissa de que os frutos do progresso técnico atingido nos países industriais se distribuiriam – quase que espontaneamente – de maneira equitativa pelo globo, permitindo acesso de todas as populações ao bem-estar. Em sua obra, Prebisch identifica que o fruto do progresso técnico produzido no centro é, na verdade, retido com vigor e perenidade pelos países industriais, de maneira que os países agroexportadores não participam dos ganhos de produtividade atingidos, permanecendo, pelo contrário, dependentes das variações dos preços das *commodities* agrícolas e recursos naturais.<sup>332</sup>

Para Prebisch e os pensadores do estruturalismo latino-americano, entre os quais, com enorme destaque, dadas sua criatividade e contribuições originais, Celso Furtado, a política de desenvolvimento deve ser formulada a partir de diagnóstico e interpretação

---

<sup>331</sup> Para uma crítica do estruturalismo latino-americano, conferir: FIORI, José Luís. Sistema Mundial, Império e Pauperização para retomar o Pensamento Crítico Latino-Americano. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 39-75; e FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 15-49.

<sup>332</sup> PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1, p. 69-136.

originais da realidade latino-americana, e não da cópia de modelos (mentais e institucionais) externos, formulados para realidades e formações históricas distintas.<sup>333</sup>

### III.a.i. Furtado e as questões agrária e agrícola: temas nucleares em seu pensamento<sup>334</sup>

É sob essa perspectiva que Furtado analisa os heterogêneos e complexos fenômenos do subdesenvolvimento, que resultam de condições históricas determinadas, engendrando formações econômicas específicas. Segundo Furtado, não há um processo de desenvolvimento “padrão”, gradual, pelo qual haveriam de transitar, linearmente, todas as nações ou espaços econômicos, e o contato entre as economias capitalistas desenvolvidas e as economias arcaicas tem como resultante variadas estruturas de comportamento econômico e expressões de poder, em que geralmente coexistem setores econômicos díspares, com lógicas diversas.<sup>335</sup>

Nesse capítulo, será feita uma apresentação de referenciais trabalhos de Furtado com foco no tratamento das questões agrária e agrícola,<sup>336</sup> no âmbito maior de sua reflexão sobre o subdesenvolvimento brasileiro, além de uma análise do caso brasileiro a partir das principais hipóteses da teoria dos regimes alimentares, também, nesse caso, de inspiração furtadiana.

---

<sup>333</sup> PREBISCH, *O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais*, op. cit., p. 136.

<sup>334</sup> Além das obras do próprio Celso Furtado, este tópico utiliza o competente estudo da evolução da produção intelectual do autor em relação ao setor agrícola e às estruturas agrárias subdesenvolvidas contido em: SZMERECSÁNYI, Tamás. Análise da estrutura agrária na teoria de desenvolvimento econômico de Celso Furtado. In: CORSI, Francisco; CAMARGO, José (Orgs.). *Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento*. São Paulo; Marília: Cultura Acadêmica; Oficina Universitária, 2010, p. 161-200. Conferir também das análises contidas em: CANO, Wilson. Furtado: A questão regional e a agricultura itinerante. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 7, p. 23-51, 2010.

<sup>335</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 171.

<sup>336</sup> José Graziano da Silva assinala que a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na *produção em si mesma*: o que se produz, onde se produz, e quanto se produz, ou seja, aos mercados agrícolas. Já a questão agrária está ligada às transformações nas *relações de produção*: como se produz, de que forma se produz. Sob essa perspectiva, a questão agrícola lidaria com variáveis como quantidades e preços dos bens produzidos, enquanto a questão agrária teria como principais indicadores a maneira como se organiza o trabalho e a produção; o nível de emprego e renda dos trabalhadores rurais; a produtividade da população ocupada no campo, etc. (SILVA, José Graziano da. *O que é a questão agrária*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 11). Na análise clássica de Ignácio Rangel, as questões agrária e agrícola são tratadas, respectivamente, como “problemas próprios” e “problemas impróprios” da questão agrária em sentido amplo. (RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira. In: RANGEL, Ignácio; BENJAMIN, César (Orgs.). *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012, v. 2, p. 23-80).

As análises de Furtado sobre o setor agrícola e as estruturas agrárias subdesenvolvidas permeiam sua obra desde o início, com a tese defendida na Universidade de Paris em 1948,<sup>337</sup> até as últimas publicações; não se trata de um tema “que aparece” em sua obra, mas sim de um objeto de investigação que a constitui, internamente. Resolver os dilemas que o setor agrícola e a estrutura agrária inerente ao subdesenvolvimento apresentam significa decifrar os próprios enigmas do subdesenvolvimento. Para ele, é necessário conceber a estrutura agrária como uma totalidade histórica, e a transformação da condição subdesenvolvida não resultaria somente da expansão industrial, mas envolveria, também e necessariamente, a profunda alteração das estruturas agrárias dos países periféricos, adaptada às especificidades regionais. Furtado não é somente um pensador da ausência do progresso técnico e da indústria como núcleo do subdesenvolvimento; é também um pensador da persistência da concentração fundiária e de suas consequências sociais mais amplas e duradouras.

Mesmo que o processo de industrialização brasileira não tenha sido obstaculizado pela persistência da estrutura agrária baseada no binômio latifúndio/minifúndio, para Furtado essa estrutura implica em uso extensivo e predatório dos recursos naturais, baixos níveis de produtividade e ampliação da concentração de renda, limitando, de maneira estrutural, o processo de desenvolvimento.

Nesse panorama, uma reestruturação fundiária seria necessária para (i) aumentar a eficiência da produção agrícola, (ii) favorecer o emprego de parcela do excedente estrutural de mão de obra e (iii) promover a desconcentração da renda. As formulações de Celso Furtado sobre a estrutura agrária dos países latino-americanos, além de originais, guardam grande capacidade explicativa da realidade brasileira, como se vê na condensada explicação registrada em 2004, ano de seu falecimento, em que apontava que, apesar de certa ampliação da classe média, a sociedade brasileira continuava profundamente desigual: “[n]o entanto, a emergência de uma classe média afluyente em meio à pobreza, quando não miséria, de praticamente um terço da população é a evidência maior do malogro da política de desenvolvimento seguida”.<sup>338</sup> No núcleo dessa desigualdade, observa-se a estrutura agrária, dado que “[a] taxa de subemprego invisível – isto é, de pessoas ganhando até um salário mínimo na ocupação principal – manteve-se surpreendentemente alta. E, mais grave, a

---

<sup>337</sup> O trabalho foi publicado como livro apenas em 2001. Conferir: FURTADO, *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*, op. cit.

<sup>338</sup> FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004, p. 484.

grande maioria da população rural pouco ou nada se beneficiou” do crescimento econômico ocorrido no Brasil.<sup>339</sup>

Essa constatação decorre do fato de que não basta a expansão do processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica para o verdadeiro desenvolvimento, pois é imprescindível que o país trilhe “o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade”.<sup>340</sup> Também a reconfiguração das estruturas agrárias, “por si só, não assegura o desenvolvimento” porque este exige “um centro dinâmico capaz de impulsionar o conjunto do sistema”, cujo motor é a “industrialização capaz de gerar o verdadeiro desenvolvimento”, mas, em um processo com tais características, a reforma agrária é imprescindível para “liberar os agricultores para que se transformem em atores dinâmicos no plano econômico”, concretizando o objetivo de “dar elasticidade à oferta de alimentos de consumo popular”.<sup>341</sup> No Brasil, a estrutura fundiária intocada caracterizou o processo de modernização industrial com concentração de renda,<sup>342</sup> bloqueando, de forma simultânea e correlacionada, a reforma agrária e o desenvolvimento.

### **III.b. A questão agrária: o “dado básico de toda a organização social”**

Furtado aponta que, em virtude da natureza do processo colonizador e da inserção internacional dos países latino-americanos, a estrutura agrária organizada a partir do latifúndio monocultor foi determinante para a própria conformação social e política desses países, o “dado básico de toda a organização”:

[a]s estruturas agrárias são, na América Latina, não apenas um elemento do sistema de produção, mas também dado básico de toda organização social [...] tanto nas economias cujo ponto de partida foi uma agricultura de exportação, como

---

<sup>339</sup> FURTADO, *Os desafios da nova geração*, *op. cit.*, p. 484.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 485.

<sup>341</sup> *Ibidem*, p. 485.

<sup>342</sup> “No caso brasileiro, a estrutura agrária é o principal fator que causa a extrema concentração da renda. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola do que no conjunto das atividades produtivas, mas porque não havendo no campo praticamente nenhuma possibilidade de melhoria das condições de vida, a população tende a se deslocar para as zonas urbanas aí congestionando a oferta de mão-de-obra não especializada” (*Ibidem*, p. 485).

naquelas que se organizaram em torno da produção mineira, a grande propriedade tendeu a constituir-se em elemento básico da organização social.<sup>343</sup>

Nos países subdesenvolvidos, “tudo está ligado ao regime de propriedade dos recursos naturais (terra e água) e à forma de apropriação do excedente – isto é, da parte do produto agrícola que não é consumida diretamente nas unidades produtivas”.<sup>344</sup> Tal regime é derivado diretamente da “formação da sociedade colonial”<sup>345</sup>, que Furtado reconstrói com referência aos clássicos trabalhos de Caio Prado Jr.,<sup>346</sup> apreendendo, assim, a estrutura agrária baseada nos latifúndios monocultores da produção canavieira no Nordeste a partir do Século XVI. A influência fundamental do latifúndio na formação da sociedade brasileira, que inviabilizou atividades econômicas distintas da monocultura e reduziu ao mínimo a produção de alimentos destinada a sustentar a mão de obra, majoritariamente escravizada, é apontada como exemplo das persistentes estruturas que resistiram até após o fim do regime escravocrata e a independência.<sup>347</sup>

Apesar de ter havido, em alguns países da América Latina (em especial no Sul do Brasil, Argentina e Chile), políticas de colonização populacional ligadas à imigração europeia, mediante as quais as terras eram concedidas em unidades familiares àqueles que

---

<sup>343</sup> FURTADO, Celso. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 127. Conferir também: FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 221.

<sup>344</sup> FURTADO, *A economia latino-americana, op. cit.*, p. 127. Assim, conclui Furtado: “[q]ue os maiores obstáculos à liquidação do subdesenvolvimento se apresentem no setor agrícola constitui simples indicação de que essa liquidação implica transformação global da sociedade. É na observação das sociedades essencialmente agrícolas que se percebe claramente a diferença entre a liquidação do subdesenvolvimento e o desenvolvimento.” (FURTADO, *Teoria e política do desenvolvimento econômico, op. cit.*, p. 221-222).

<sup>345</sup> FURTADO, *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII, op. cit.*, p. 107-138.

<sup>346</sup> Caio Prado Jr. menciona a fome e a carestia crônica dos alimentos como conseqüências deformadoras da monocultura: “O papel secundário a que o sistema econômico do país, absorvido pela grande lavoura, vota a agricultura de subsistência, (...) cria um problema que é dos mais sérios que a população colonial teve de enfrentar. (...) sobretudo na Bahia e em Pernambuco, há um verdadeiro estado crônico de carestia e crise alimentar que freqüentemente se tornam em fome declarada e generalizada. Isto ocorre sobretudo nos momentos de alta de preços dos produtos da grande lavoura, quando as atividades e atenções se voltam inteiramente para ela e as culturas alimentares são desleixadas e abandonadas. Situação paradoxal, porque é a miséria e fome a ombrearem com a prosperidade daqueles preços elevados” (PRADO JÚNIOR, *Formação do Brasil Contemporâneo, op. cit.*, p. 157).

<sup>347</sup> No Brasil colonial, “os alimentos serão, quando possível, importados (...). A criação de gado será relegada ao interior do país, e o abastecimento de carne resultará extremamente precário.” Além de absorver as melhores terras aráveis, promover a devastação indiscriminada das florestas e tornar impraticável a pecuária, a monocultura canavieira “esgota as melhores terras em tempo relativamente curto” e, “monopolizando a mão-de-obra, a monocultura impossibilita quaisquer outras atividades econômicas, ou as reduz às condições de existências as mais miseráveis”. Acima de tudo, ela determinou a principal característica do sistema colonial que é a manutenção do país “numa íntima dependência de um comércio que se opera fora de suas fronteiras. Essa dependência é tão mais grave quando se efetiva através de um único produto, cujas oscilações de preço se projetarão profundamente na economia do país colonial” (FURTADO, *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII, op. cit.*, p. 120-121).

se comprometessem a trabalhá-la diretamente,<sup>348</sup> a consolidação de um sistema de unidades de produção familiares nas regiões em que a agricultura se expandia rapidamente apoiada na exportação foi consistentemente inviabilizada, diante (i) do grau altamente especializado da agricultura de exportação (que tornava elevados os riscos agrícolas, dado que “a perda de uma colheita podia dar início a um processo de endividamento irreversível”);<sup>349</sup> e (ii) da vulnerabilidade dos preços internacionais a fortes flutuações, acarretando altos riscos financeiros e sujeitando a sobrevivência da produção a uma elevada capacidade financeira.<sup>350</sup>

Todas essas variáveis pressionavam rumo à predominância da grande propriedade. Os binômios (i) latifúndio-comunidade indígena e/ou (ii) latifúndio-minifúndio caracterizaram as estruturas agrárias prevaletentes na América Latina desde o início do período colonial,<sup>351</sup> com as grandes lavouras de exportação – por muito tempo baseadas no trabalho escravo – coexistindo com propriedades menores, mas igualmente espoliadoras:

O controle do uso da terra constitui, em muitas partes da América Latina, uma técnica social utilizada por uma minoria para impor uma rígida disciplina de trabalho a populações que vivem em comunidades rurais cujos membros absorvem, em média, 1500 ou mesmo, 1200 calorias diárias, o que significa que uma parte da população deve se privar do estritamente essencial para que a outra esteja em condições de cumprir os horários de trabalho. Ainda assim se extrai dessas comunidades, de uma ou outra forma, um excedente que varia entre um quarto e/ou um terço do que ela produz. A forma corrente de extrair esse excedente é combinar a agricultura de subsistência com outra de tipo comercial. Pequenos lotes de terras são cedidos às famílias para que organizem sua própria economia de subsistência. (...) Ao lado dessas economias de subsistência, organiza-se outra atividade produtiva do tipo comercial, seja em terras destinadas exclusivamente a esse fim, seja nas das unidades familiares. No primeiro caso, o trabalhador contribui com dias de trabalho; no segundo, com parte da colheita comercial, pagando assim indiretamente uma renda quase sempre elevada pela terra que utiliza para sua cultura de subsistência.<sup>352</sup>

“Minifundista”, nesse contexto, é aquele que não consegue extrair do trabalho da parcela de terra a que tem acesso uma renda que lhe permita satisfazer suas necessidades básicas, seja em razão da pobreza extrema da terra ou da renda que, de uma forma ou de outra, deve pagar para usar essa terra. Graças ao minifundismo, a agricultura comercial (voltada à exportação) dispõe, estrutural e constantemente, de mão de obra barata. Esse

---

<sup>348</sup> FURTADO, *A economia latino-americana, op. cit.*, p. 127.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>351</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 133.

dualismo entre latifúndio exportador de *commodities* e minifúndio, típico dos países subdesenvolvidos, reproduz uma estrutura social em que (i) a produção agrícola das maiores e mais férteis propriedades é orientada para o exterior (e não ao atendimento da demanda alimentar interna), e (ii) as condições de vida do minifundista e do trabalhador rural são as piores possíveis, com baixos e precários salários. Na reconstrução histórica furtadiana, a estrutura e o funcionamento da *empresa agrícola açucareira* no Nordeste a partir do Século XVI encontram-se no núcleo explicativo, ao qual se incorporam o surgimento e a evolução de culturas posteriores em outras regiões, como as que resultaram das articulações e da crise da mineração (Século XVIII), da cafeicultura (Séculos XIX e XX), das economias de pequena propriedade do Espírito Santo e do Sul, e da agricultura capitalista diversificada de São Paulo, que surge no Século XX. Apesar dos diferentes processos experimentados por essas agriculturas (pecuária-algodão-açúcar; escravidão-trabalho assalariado, etc.), elas apresentam em comum as características do que Furtado chamou de *agricultura itinerante*, determinantes para a formação da maior parte de nossas estruturas sociais.<sup>353</sup>

Para Furtado, o domínio da “grande empresa agromercantil” é o principal fator conformador também dos processos de ocupação do território e da formação da economia e da sociedade brasileira.<sup>354</sup> Em linha com as reflexões de Caio Prado Jr.,<sup>355</sup> enfatiza que “a essa empresa corresponde evidentemente uma classe social perfeitamente diferenciada”,<sup>356</sup> tendo, como sua contraparte e elo necessário, o trabalho escravo, segundo traço marcante no processo de formação da economia rural brasileira. A escravidão, nesse diagnóstico, permitiu o domínio completo da vida rural brasileira e a composição do perfil autoritário que a caracteriza até o presente.<sup>357</sup> “[s]e se ignora que o latifundismo é primeiramente um fenômeno político, que permitiu preservar o quadro de privilégios surgidos com a

---

<sup>353</sup> CANO, Furtado, *op. cit.*, p. 24.

<sup>354</sup> “Esta formação, é bem verdade, esteve longe de constituir um processo linear, pois irradiou de dois polos relativamente autônomos: a empresa agromercantil do século XVI e a empresa mineira do século XVIII. Esta, entretanto, fez-se em grande parte a partir de recursos acumulados pela primeira, da qual recebeu o instituto da escravidão. A economia mineira, surgindo como um parêntese num mundo essencialmente agrário, acelerou o processo de acumulação e de povoamento, sem modificar de forma perceptível o quadro institucional básico” (FURTADO, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972, p. 94). Conferir também: FURTADO, *Formação econômica do Brasil*, *op. cit.*, p. 117-134.

<sup>355</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo Brasiliense, 1979, p. 15-126; e PRADO JÚNIOR, Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

<sup>356</sup> FURTADO, *Análise do modelo brasileiro*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>357</sup> *Ibidem*, p. 105. “Mesmo que não deva ser considerada como inerente ao tipo de empresa agrícola que se forma no país, pois esta sobreviverá sem grandes transformações à abolição do trabalho escravo, a escravidão marcará profundamente a organização da economia rural” (*Ibidem*, p. 105).



escravidão, não será fácil explicar certos paradoxos da organização da agricultura brasileira.”<sup>358</sup>

Para a empresa agromercantil, a disponibilidade de mão de obra é escassa diante da abundância das terras disponíveis, levando à perenização das práticas de uma agricultura itinerante e barata, em função da concentração da propriedade fundiária.<sup>359</sup> Tratava-se de uma agricultura rudimentar e tradicional com ampla oferta de terras e de força de trabalho a baixo custo. Nesse cenário,

as alternativas que se apresentam ao trabalhador livre são integrar-se numa empresa agro-mercantil sob uma das múltiplas formas de relação de trabalho – como morador, foreiro, rendeiro, arrendatário, trabalhador assalariado, colono, etc. – as quais refletem as metamorfoses da grande propriedade em seu esforço para preservar o monopólio da propriedade fundiária, ou abrir uma roça por conta própria em terras de pequeno valor comercial. Como o homem que pratica agricultura tropical a nível técnico rudimentar e baixa capitalização será necessariamente um agricultor itinerante, serão as precárias condições de vida do roceiro itinerante, em terras marginais, que determinarão o “preço de oferta” da mão de obra rural.<sup>360</sup>

Ao lado desse modelo geral (e que garante o empuxo dominante do sistema), observa-se o constante desenvolvimento do latifúndio pecuário, empurrado sistematicamente em direção ao interior em razão do avanço da atividade exportadora, que se reproduzia com a ocupação de espaços anteriormente vertidos à pequena agricultura de subsistência ou mesmo novos espaços vazios.

Nesse processo, tal pequena agricultura era jogada para longe ou engolida pela pecuária, levando os pequenos produtores para a órbita do latifundiário, submetidos como *agregados* ou *moradores de condição*. Os poderes econômico e político regionais tornam-se – no ciclo de expansão da fronteira agrícola com caráter concentrador de propriedade e oferta ilimitada de mão de obra – derivados do domínio sobre a terra, gestando e mantendo a marginalidade social e estruturas sociais autoritárias e patrimonialistas.<sup>361</sup>

Furtado, dessa maneira, observa que a abundância de mão de obra e de terras tem como contrapartida “maiores custos invisíveis”, em termos ambientais e sociais, que “se

---

<sup>358</sup> FURTADO, *Análise do modelo brasileiro*, op. cit., p. 107.

<sup>359</sup> *Ibidem*, p. 107-108.

<sup>360</sup> *Ibidem*, p. 106-107. “É por esta razão que o latifundismo brasileiro tem sido qualificado em publicações de órgãos internacionais de *sistema de poder*. Com efeito, ele constitui um meio de assegurar a uma minoria uma oferta elástica de mão de obra e de impor à população certo esquema de distribuição da renda” (*Ibidem*, p. 107, grifos no original).

<sup>361</sup> CANO, *Furtado*, op. cit., p. 24-25.

traduzem principalmente na destruição do patrimônio de recursos naturais do País e no sacrifício das massas rurais, que continuam submetidas às mais duras formas de exploração”.<sup>362</sup> A agricultura itinerante se expande territorialmente “porque exige pouco capital e utiliza extensivamente a terra”, mas, ao mesmo tempo, “a produtividade do trabalho, em razão das técnicas primitivas que utiliza, é relativamente baixa”, o que viabiliza o crescimento de uma “economia que se desenvolve com base em uma agricultura tradicional e predatória, que praticamente não absorve progresso técnico”.<sup>363</sup>

Era inviável a concorrência entre o pequeno e o grande produtor. A busca de “autonomia” dos pequenos em relação aos grandes proprietários exigia o seu deslocamento para terras cada vez mais distantes, e a empresa agromercantil instalada nas grandes lavouras exerceu um papel de dominância sistêmica, em razão (i) de sua capacidade financeira, (ii)

---

<sup>362</sup> FURTADO, *Análise do modelo brasileiro, op. cit.*, p. 109.

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 109-110. Sobre esse ponto, Furtado se posiciona contrariamente ao desenvolvimento sem transformação da agricultura, que se origina nas teses industrialistas formuladas nos primeiros estudos da CEPAL. A partir da década de 1880, a agricultura cafeeira capitalista de São Paulo se expandiu com diferenças significativas em relação às outras. Além da expansão da fronteira induzida pela instalação da ferrovia, a agricultura paulista teve uma “oferta elástica” de mão de obra decorrente da imigração e da restrição do acesso à propriedade da terra reforçada pela Lei de Terras de 1850, que proibiu a aquisição de terras por qualquer meio que não fosse a compra e venda. Segundo Cano, esse setor: “expandiu-se, incorporando novas terras, mão de obra, infraestrutura, gerando nível mais alto de produtividade, diversificando a estrutura produtiva (a partir da primeira década do século XX) ao estimular o surgimento de uma dinâmica agricultura mercantil (alimentos e matérias primas) na mesma região e por avançar sua urbanização” (CANO, *Furtado, op. cit.*, p. 26). Com base na dinâmica da região paulista, a tese da CEPAL criticada por Furtado buscava “demonstrar” a funcionalidade da estrutura agrária brasileira, uma vez que o setor agrícola teria desempenhado brilhantemente seu papel no processo de desenvolvimento, pois a oferta de alimentos cresceu suficientemente para satisfazer o aumento da demanda, o que seria evidenciado com dados macroeconômicos nacionais. Essa tese, influenciada pela obra de Theodore Schultz (SCHULTZ, Theodore. *Agriculture in an unstable economy*. Nova York: Mcgraw Hill, 1945), afirmava que a estrutura agrária concentrada não seria um obstáculo ao autêntico desenvolvimento do país. No entanto, segundo Furtado, essa afirmativa ignorava que a ampliação da demanda de produtos agrícolas seria muito maior se fossem melhores a distribuição da renda e os salários do próprio meio rural, além dos salários urbanos, e que os preços mais altos dos produtos proteicos constriam essa demanda e diminuem o padrão nutricional e a qualidade da dieta popular. Furtado assevera, ainda, que, enquanto o aumento da oferta agrícola se der em função da expansão da fronteira agrícola (e, portanto, menos por incorporação de progresso técnico e mais pela expansão da área), seriam baixos os rendimentos físicos da terra e a agricultura continuaria itinerante. Fundamentalmente, Furtado afirma que a mencionada tese relega “para segundo plano o saber se agricultura que responde a uma demanda dinâmica se está realmente desenvolvendo, isto é, se eleva o seu nível técnico, se permite a melhoria qualitativa do fator humano, se acarreta elevação do nível de vida da população rural” (FURTADO, *Análise do modelo brasileiro, op. cit.*, p. 113). Conferir também: CANO, *Furtado, op. cit.*, p. 26. Sobre o desenvolvimento do complexo cafeeiro capitalista de São Paulo, conferir: CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4ª ed. Campinas: UNICAMP, 1998. Posições teóricas favoráveis e contrárias à adequação do setor agrícola em relação ao desenvolvimento brasileiro até a década de 1960 estão sintetizadas em: CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 77-146. Neste trabalho, Antônio Barros de Castro conclui pela “resposta adequada” da agricultura brasileira, diante da tradicional visão das “funções” da agricultura no desenvolvimento capitalista (ampliação do excedente de alimentos; liberação de mão-de-obra; criação de mercado; transferência de capitais) da economia nacional. No entanto, o autor não deixa de reconhecer a questão da desigual distribuição de renda que gera uma carência alimentar e demanda reprimida nos estratos mais pobres da população, fator que permeia a crítica de Furtado (CASTRO, *Sete ensaios sobre a economia brasileira, op. cit.*, p. 105-106).

da competição desigual exercida contra o “produtor direto” (pequeno proprietário) pela mão de obra escrava e (iii) do controle das terras de melhor qualidade pelos grandes proprietários, muitas vezes ilegalmente.<sup>364</sup>

A abolição oficial da escravidão não trouxe como consequência a capacidade de competição por parte da pequena exploração agrícola, que sempre operou no limite de sua sobrevivência.<sup>365</sup> No caso do Nordeste, abolida a escravidão, a passagem para o trabalho livre foi apenas formal, dado que o acesso à terra foi impossibilitado por uma disciplina jurídica de cunho notadamente antidemocrático e antissocial, tendo como núcleo a Lei de Terras, que teve como efeitos o afluxo de ex-escravos (i) à massa de agregados da agricultura de subsistência, (ii) aos grandes fluxos migratórios de posseiros rumo a novas terras, ou, (iii) ainda, como parceiros em outros latifúndios, intensificando os espaços de exploração e reprodução da miséria. No caso da economia mineira, sua crise gerou a migração para frentes pecuárias ou uma agricultura de subsistência. Na região do Vale do Paraíba, em que se desenvolvia o empreendimento (uma verdadeira formação social) do café, pressionou-se a produção de subsistência e a pecuária, marginalizando esses produtores. Nas agriculturas de pequena propriedade (as chamadas “colônias”) do Espírito Santo e do Sul do País, embora não organizadas diretamente pelo poder do latifúndio, foram enormemente impactadas pela dominação do capital mercantil e seu poder conformador, que inibiu a incorporação mais ampla de progresso técnico, estimulando práticas arcaicas de agricultura itinerante predominantemente voltada para a autossubsistência.<sup>366</sup> Pode-se concluir, extraindo um padrão geral, que a grande extensão da propriedade escravista e a perene pauperização da pequena produção agrícola foram responsáveis pelo invariável baixíssimo patamar de progresso técnico nelas incorporado, em um quadro estagnado de predação de recursos naturais, baixa produtividade e, portanto, de verdadeira *circularidade* da pobreza na agricultura de subsistência.<sup>367</sup>

### III.b.i. A persistência da história: controle do acesso à terra e poder

---

<sup>364</sup> FURTADO, *Análise do modelo brasileiro*, op. cit., p. 101

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>366</sup> *Ibidem*, p. 102-103; e SZMERECSÁNYI, *Análise da estrutura agrária na teoria de desenvolvimento econômico de Celso Furtado*, op. cit., p. 171-172.

<sup>367</sup> CANO, *Furtado*, op. cit., p. 26.

Esse quadro histórico sobre a agricultura não é meramente uma descrição estilizada do passado. Pelo contrário, no pensamento global de Furtado ele ganha dinâmica e persistência, tornando-se uma macrovariável explicativa para o processo de desenvolvimento como um todo. Em *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*, a estrutura agrária é definida como “o conjunto de relações entre a população rural, a terra que ela trabalha e o produto desse trabalho”,<sup>368</sup> explicando os mecanismos de dominação social em que se baseia a extração autoritária do excedente, ou seja, a “apropriação de uma parte da produção por uma minoria”.<sup>369</sup>

O controle do acesso à terra significa o *poder* de definir as relações entre o homem que a trabalha e o fruto desse trabalho. Privar o trabalhador de parte do fruto do próprio trabalho (a extração do excedente) somente é possível mediante um sistema de autoridade baseado na violência, mas que tende a legitimar-se (e, não raro, a legalizar-se) quando a opção é uma violência ainda mais predatória.

Contudo, a pressão que um sistema de dominação social pode exercer sobre uma população rural, a fim de extrair um excedente, encontra limites que são definidos pelo contexto cultural e pelas situações históricas. O custo de reprodução da população é inicialmente a expressão desses limites. Mas também existe o problema decorrente da possibilidade de a população migrar para outras regiões. Por último, cabe referir o risco de revolta das populações rurais.<sup>370</sup>

O processo de extração do excedente agrícola nas economias periféricas gera distintas agriculturas: (i) a de *subsistência*, em que o produto agrícola é consumido no quadro da própria unidade que o produz; e (ii) a *comercial*, quando o produto é introduzido em

---

<sup>368</sup> FURTADO, *Introdução ao desenvolvimento*, op. cit., p. 85-94.

<sup>369</sup> “Em todas as situações em que se observa a formação de um excedente (...) as referidas relações (a estrutura agrária) constituem um sistema constritivo que assegura a consecução de um duplo objetivo: *a*) uma disciplina de trabalho, sem a qual a produtividade desse trabalho seria certamente bem inferior; essa disciplina pode traduzir-se em enorme sacrifício para a população, como é notório nos casos da escravidão ou da servidão; *b*) uma limitação do consumo da população que trabalha a terra, sem o que não se criaria o excedente” (*Ibidem*, p. 86).

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 86.

circuitos comerciais.<sup>371</sup> Quanto à função do papel da técnica na organização da produção, a agricultura será (i) *tradicional* ou (ii) *moderna*.<sup>372</sup>

A crescente especialização produtiva viabiliza a inserção da agricultura em círculos comerciais internacionais, permitindo a ampliação do excedente no âmbito da agricultura tradicional, o que induz à passagem da agricultura de subsistência à agricultura comercial, mesmo sem a incorporação de novas técnicas. Contudo, a manutenção da agricultura tradicional restringe o acesso de uma massa trabalhadora rural aos benefícios gerados pelo aumento da produtividade, contribuindo para (i) a manutenção de um baixo nível geral de salários,<sup>373</sup> (ii) o financiamento de uma modernização conservadora caracterizada pelo consumo conspícuo das elites, em que “um considerável excedente é canalizado para a acumulação improdutiva ligada à diferenciação das formas de consumo”, (iii) grande diferença de níveis de vida entre os trabalhadores rurais e os urbanos e entre as várias regiões rurais do país, e (iv) marcantes diferenças de preços relativos dos produtos agrícolas e industriais – mais especificamente, entre os primeiros e seus insumos de origem industrial, observando-se, também, que, no caso dos produtos de exportação, os preços pagos ao produtor agrícola muitas vezes são consideravelmente inferiores aos preços internacionais, por exemplo.<sup>374</sup>

A especialização induzida pelo sistema de divisão internacional do trabalho, como conclui Furtado, “não provocou, na maior parte das regiões periféricas, modificações no sistema de dominação social”, nem o desaparecimento da extração do excedente com base na agricultura tradicional. Pelo contrário,

---

<sup>371</sup> “É raro existir uma agricultura estritamente de subsistência [...] o que é de subsistência é a unidade produtiva, e não uma determinada linha de produção. Em geral considera-se de subsistência a unidade em que dois terços ou mais da produção são para autoconsumo, mesmo se aqueles que nela trabalham derivam uma renda complementar de atividade exterior. Por vezes as unidades de subsistência vivem em simbiose com a agricultura comercial. É este o caso do binômio minifúndio-latifúndio característico da estrutura agrária de grande parte da América Latina” (FURTADO, *Introdução ao desenvolvimento*, *op. cit.*, p. 86-87).

<sup>372</sup> “A agricultura tradicional se caracteriza pelo estado praticamente estacionário das técnicas usadas, as quais são parte de uma herança cultural. Toda expansão reflete a adição de recursos produtivos já conhecidos: terra, água, mão-de-obra. (...) A agricultura chamada de moderna, ao contrário, funda-se no cálculo: a combinação dos fatores reflete os preços destes em função de um horizonte de possibilidades abertas por uma técnica em permanente evolução.” O autor ressalta, ainda, que a agricultura tradicional pode adotar técnicas sofisticadas herdadas culturalmente, mas o que a caracteriza é a inexistência de uma dinâmica de incorporação constante de novas tecnologias: “A questão não se relaciona com o nível da técnica, pois esta pode ser muito sofisticada, como o são certas técnicas de conservação de recursos naturais preservadas milenarmente. Na agricultura tradicional a técnica se apresenta muito mais como um parâmetro do que como uma variável” (*Ibidem*, p. 87).

<sup>373</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>374</sup> “Em síntese, sempre que o trabalhador rural não especializado receba uma remuneração inferior ao seu homólogo urbano (tido em conta o tempo de ociosidade forçada), os preços relativos de ‘equilíbrio’ refletem necessariamente um certo grau de exploração da massa rural pela urbana” (*Ibidem*, p. 88-89).

[a] simbiose do tradicional e do moderno que caracteriza a agricultura periférica é o melhor prisma para observar o entrosamento da dominação externa – a forma de inserção na divisão internacional do trabalho – e da interna: prevalência do critério autoritário na extração do excedente.<sup>375</sup>

O autor distingue três tipos de exploração agrícola periférica que refletem a mencionada simbiose: (i) a exploração de tipo *familiar* ou *comunitária*, na qual a extração do excedente ocorre pela via autoritária (renda da terra, regime de parceria, etc.) ou com base em critérios mercantis (quando família ou comunidade trabalha terra própria);<sup>376</sup> (ii) a exploração de tipo *senhorial*, na qual o pagamento da mão de obra se dá, principalmente, com a posse de terras a serem utilizadas numa agricultura de subsistência;<sup>377</sup> e (iii) a exploração *capitalista*, em que todos os recursos produtivos têm preço de mercado e o excedente tem sua origem em transações mercantis, ainda que “o preço da mão-de-obra reflita as relações de autoridade implícitas na estrutura agrária”.<sup>378</sup> A exploração capitalista da agricultura não implica necessariamente em passagem para agricultura moderna, se as terras são abundantes e a mão de obra é barata (o que pressupõe dificuldade de acesso ao uso da terra pelos trabalhadores). Nesse caso, modificam-se as relações de produção sem que se alterem as técnicas de produção. Segundo Furtado, a penetração do modo capitalista de produção “(...) só conduz à generalização da agricultura moderna quando a mão de obra escasseia. Neste caso, o controle do acesso à terra já não será um fator privilegiado no sistema de dominação social”.<sup>379</sup>

### **III.c. A atualidade da questão agrária na matriz do subdesenvolvimento: empurrando o atraso para a frente**

---

<sup>375</sup> FURTADO, *Introdução ao desenvolvimento, op. cit.*, p. 90.

<sup>376</sup> “Quanto mais desfavorável a relação homem-terra, maior a dependência *vis-à-vis* dos circuitos comerciais, portanto maior o excedente que estes últimos podem extrair. A relação homem-terra também define o horizonte de opções técnicas” (*Ibidem*, p. 90).

<sup>377</sup> Nesse tipo de exploração, “uma condição necessária é a existência de uma oferta elástica de mão-de-obra sem opção de emprego. A terra é usada extensivamente para a produção do excedente e intensivamente para a subsistência da população trabalhadora. O horizonte de opções técnicas é o da agricultura tradicional e a formação do excedente é sempre de base autoritária” (*Ibidem*, p. 90-91).

<sup>378</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 91.

Na década de 1970, inicia-se um intenso processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, baseada no sistema de crédito rural subsidiado e no uso intenso de insumos químicos e mecanização (provenientes da já analisada Revolução Verde) e centrada no fomento aos produtos “exportáveis” (soja, milho, trigo, carnes, laranja e rações). Essa política foi exitosa em ampliar consideravelmente as exportações e aumentar a produtividade agrícola, mas estimulou o aumento da já gritante concentração da propriedade fundiária, reproduzindo e agravando as estruturas sociais vigentes.<sup>380</sup>

O bloqueio político conservador dos governos militares e a especulação com terras (em especial no Centro-Oeste e na Amazônia) como reserva de valor impediram a reforma agrária.<sup>381</sup> A derrota do projeto que teve em Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart suas principais lideranças políticas, com o golpe de 1964, coartou a possibilidade de uma reforma agrária, colocando outros interesses no centro da vida política e da disciplina jurídica do Estado brasileiro.<sup>382</sup> Após 1964, entretanto, ocorreu o que Graziano da Silva chamou de “modernização dolorosa”, sem redução da miséria no campo, com a agricultura (buscando terra barata) e o trabalhador (tentando sobreviver) permanecendo itinerantes, em um processo marcado por apropriação de terras no Centro-Oeste, na Amazônia e em certas áreas anteriormente ocupadas de Minas Gerais e do Nordeste.<sup>383</sup>

Maria da Conceição Tavares aponta que a reforma agrária, proposta derrotada:

---

<sup>380</sup> CANO, *Furtado, op. cit.*, p. 28. Para uma análise histórica da modernização técnica e do processo de integração de capital na agricultura do período militar, conferir: DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo; Campinas: Ícone: UNICAMP, 1985, p. 19-143.

<sup>381</sup> Segundo Graziano da Silva, entre 1972 e 1976, a expansão da área agrícola privada na Região Norte do país foi de 75%, mas ao passo que a ocupação com culturas cresceu 46% e a pecuária cresceu 35%, as áreas inexploradas cresceram 70%, revelando o caráter especulativo da expansão da apropriação privada. Entre 1974 e 1976, o preço de venda de terras aumentou na região, de 150% no Acre a 180% no Amazonas, ao passo que a inflação do período foi de 50%. O autor evidencia a expansão da fronteira agrícola que não tem o sentido de utilização produtiva do solo, mas sim uma “ocupação pela pecuária” com a finalidade de garantir a propriedade privada das terras e a sua valorização, impedido a disponibilidade de “terras livres”, “terras sem dono” que pudessem ser apropriadas por pequenos produtores de subsistência. Conferir: SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p.117 e 120-121.

<sup>382</sup> Depois das propostas das Reformas de Base por João Goulart, que expressamente incluíam a Reforma Agrária, o programa de governo de Juscelino Kubitschek para as eleições de 1965, que todos os registros da época apontavam como provável vencedor, também incorporava a Reforma Agrária: “A reforma agrária, de início considerada a bandeira de uma insurreição, já se acha felizmente incorporada no nosso vocabulário político, como reivindicação de todos os partidos. Isto é sinal de que estamos democraticamente amadurecidos para dar-lhe a necessária solução” (OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Compromisso com a democracia brasileira*. [S.l.; s.n.], 1963). As Reformas de Base foram causa direta da ruptura com o regime democrático pelo golpe de Estado militar de 1964. Conferir: BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento, *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*. São Paulo, n. 27, p. 4-20, 2014.

<sup>383</sup> SILVA, *A modernização dolorosa, op. cit.*

era concebida como um processo social inserido em um movimento global de transformação da sociedade e direcionado a três objetivos estratégicos: a ruptura do poder político tradicional (democratização), a redistribuição da riqueza e da renda (justiça social) e a formação do mercado interno (industrialização).<sup>384</sup>

Com a derrota do projeto nacional-desenvolvimentista de cunho democrático pelo projeto autoritário, acentua-se um dos pilares – a modernização técnica, com a manutenção das posições de poder –, “empurrando-se para a frente o atraso”:

A terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força dos novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários “tradicionais”, que se verificam com maior intensidade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, a “questão” agrária foi sendo empurrada pela “modernidade”, pouco se modificando o caráter autoritário e socialmente predatório das relações de poder em todos os níveis. A terra, apesar da tecnificação da produção em algumas áreas, mantém, por outros mecanismos, notável importância econômica e política, o que tem preservado seu caráter de base do sistema patrimonialista.<sup>385</sup>

Os expressivos aumentos de produtividade agrícola atingidos pela modernização agrícola e acelerados a partir da década de 1990 levaram alguns autores a afirmar que estaria superada a questão agrária, dada uma suposta “solução” parcial da questão agrícola (a oferta agrícola).<sup>386</sup> Contudo, se a agricultura cumpriu sua função de produtora de bens agrícolas, persistem no Brasil uma “economia de baixos salários” com perfil dramaticamente excludente, notáveis níveis de dependência tecnológica, gargalos estruturais no abastecimento interno e outras fragilidades que revelam os flancos da modernização conservadora, incapaz, a toda evidência, de ser um processo social que albergue e resolva os problemas da Nação e de seu povo.

Wilson Cano, em uso do aparato furtadiano para analisar as décadas recentes, sustenta que o fenômeno da agricultura itinerante (e a extração autoritária e espoliadora do excedente que ela engendra) continua a se manifestar nos espaços nacionais penetrados pela

---

<sup>384</sup> TAVARES, Maria da Conceição. A questão agrária e as relações de poder no país. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 5 de maio de 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/05/dinheiro/12.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2021.

<sup>385</sup> TAVARES, *A questão agrária e as relações de poder no país*, op. cit.

<sup>386</sup> Conferir: BUAINAIN, Antônio. Márcio et. al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et. al., (Orgs). *O mundo rural no século 21*. Brasília: EMBRAPA, 2014, p. 1160-1182; NAVARRO, Zander; e GRAZIANO NETO, Francisco. *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil São Paulo*: UNESP, 2015. Para uma síntese das principais teses favoráveis e contrárias à pertinência da reforma agrária no século XXI, conferir: MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, p. 234-260, 2016.



agricultura moderna, em especial a de exportação, com a diferença fundamental de que, hoje em dia, é grande a introjeção de progresso técnico.<sup>387</sup> Via de regra, entretanto, tal progresso técnico advém de desenvolvimento tecnológico estrangeiro, o que significa mais um veio de aprofundamento das relações de dependência e subdesenvolvimento.

A “economia do agronegócio”, ainda que sustentada em altos índices de produtividade, não resolve os nossos principais dilemas.<sup>388</sup>

O país produz safras recordes ano após ano, voltadas a gerar divisas em dólares para pagar o déficit na conta corrente com o exterior, enquanto mais da metade da população brasileira experimenta situações estruturais de fome ou insegurança alimentar. A questão agrária mudou algumas de suas variáveis, mas persiste na raiz da crise brasileira e, sem enfrentá-la, não há como solucionar a fratura social. A miséria urbanizada nas periferias das grandes cidades, sem ter sido solucionada no campo, e a renda ainda marcadamente concentrada<sup>389</sup> colocam à mostra a face perversa do agravamento das iniquidades geradas pelo processo de modernização sem reformas estruturais.

Torna-se um imperativo da superação do subdesenvolvimento repensar a matriz do processo de transformação agrária para além (i) do mero “produtivismo” e suas atualizações financeiras, tecnológicas e institucionais – que, via de regra, são autoalimentantes e não geram pontos de germinação externos com capacidade sustentar um processo de desenvolvimento que incorpore as grandes massas da população – e (ii) da pressão liberalizante e prioritariamente exportadora impostos à atividade agropecuária, e,

---

<sup>387</sup> “O trabalho escravo foi substituído pelo livre e continua a ser barato, e a terra continua a ter oferta elástica e preços também baratos, e a infraestrutura (e vários subsídios) concedida pelo Estado continua a rebaixar os custos de produção. A outra novidade é que à expansão das culturas e pecuária de exportação, juntou-se a atividade extrativa de madeira, também de exportação, mas seus efeitos são tão ou mais cruéis do que antes: o desmatamento aumentou consideravelmente e a miséria social se ampliou nesses novos espaços da Amazônia, do Centro-Oeste e do próprio Nordeste” (CANO, Wilson. Principais contribuições de Celso Furtado sobre a História Econômica do Brasil e o período recente. In: SOUSA, Cidival; THEIS, Ivo; BARBOSA, José Luciano (Orgs.). *Celso Furtado: a esperança militante* (Interpretações). Campina Grande: EDUEPB, 2020, v. 1, p. 157-158).

<sup>388</sup> Como afirma Guilherme Delgado, “[a] realidade do agronegócio brasileiro é, na verdade, uma grande contradição, porque realiza a associação do grande capital industrial e financeiro com a grande propriedade fundiária, perseguindo um projeto de expansão agrícola e territorial (lucro + renda da terra), de caráter fortemente excludente: dos índios, da reforma agrária, da força de trabalho não qualificada, do meio ambiente protegido, da função social da propriedade fundiária etc.” (DELGADO, Guilherme da Costa. *Terra, Trabalho e Dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Loyola, 2018, p. 269).

<sup>389</sup> Em 2021, 1% da população concentra metade da riqueza no Brasil. Conferir: UOL. Desigualdade aumenta no Brasil, e 1% da população concentra 50% da riqueza. *UOL Economia*, São Paulo, 24 de junho de 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/06/24/distribuicao-riqueza-nacional---brasil.htm>>. Acesso em: 24 de junho de 2021.

assim, situar a reforma agrária como um dos vetores estratégicos de um sólido mecanismo de desenvolvimento para que, de acordo com o diagnóstico de Furtado, “parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição da renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação etc”.<sup>390</sup>

### III.d. A trajetória brasileira sob a ótica dos regimes alimentares

Na conformação do sistema agroalimentar brasileiro durante o “primeiro regime alimentar” (reconstruído anteriormente, no segundo capítulo), podem ser identificados alguns elementos centrais, que, iluminados pela perspectiva furtadiana, tornam-se capazes de explicar as linhas de força do subdesenvolvimento de nossa formação agrária e agrícola.<sup>391</sup>

Após a independência,<sup>392</sup> o modelo de latifúndio monocultor exportador progressivamente se vincula aos interesses ingleses, cujas empresas controlavam estradas de ferro, portos, bancos, companhias açucareiras e cafeeiras, frigoríficos e largas extensões de terra. Foi contra os cartéis e monopólios britânicos e o liberalismo dos governos da República Velha (1889-1930) que se dirigiram as críticas de industriais nacionais e as preocupações sobre a carestia dos alimentos.<sup>393</sup>

No final do primeiro regime alimentar, entre 1921 e 1930, a balança comercial brasileira dependia indiscutivelmente de um único cultivo: o café, responsável por 70% do

---

<sup>390</sup> FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 51-52.

<sup>391</sup> No mesmo sentido, conferir: NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2018, p. 41-46; e SOUZA, Jéssica; OLIVEIRA, Paulo. Os regimes alimentares mundiais e a produção agrícola brasileira: os dados do censo agropecuário de 1920 a 2006. *Espaço Plural*, Marechal Cândido Rondon, n. 35, p. 187-211, 2016.

<sup>392</sup> No ano da independência, 1822, o açúcar representava 30% do total das exportações brasileiras, seguido do algodão (21%) e do café (18%). Duas décadas depois, o café passou a liderar as exportações (42%), com a redução da participação do açúcar (27%), e os couros e peles em terceiro lugar (9%), seguidos pelo algodão que teve a proporção das exportações consideravelmente reduzida (8%). No mesmo período, o valor nominal das exportações triplicou, devido ao impulso advindo da navegação a vapor e da instalação de ferrovias, que reduziram custos e agilizaram o transporte de carga. Em 1865, as exportações superaram as importações, gerando saldo favorável na balança comercial, em grande parte devido às exportações de café. Nesse momento, cerca de 80% da mão de obra em atividade no Brasil dedicava-se à agricultura. MENEZES, Francisco; PORTO, Sílvio; GRISA, Cátia. *Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico*. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015, p. 22-23.

<sup>393</sup> LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Teixeira da. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: BINAGRI, 1979, p. 36-43.

valor total das exportações brasileiras (49% destinadas à Europa e 26% aos Estados Unidos).<sup>394</sup> Contudo, a dinâmica interna da agricultura e do meio rural era mais heterogênea do que os dados sobre as exportações permitiam enxergar. Niederle e Wesz Jr.<sup>395</sup> apontam que o Recenseamento Agrícola de 1920 confirmou a importância do café, que representava um terço da área cultivada e um quarto do valor da produção. No entanto, o café estava territorialmente concentrado na região Sudeste, que abrigava mais de 90% dos cafezais brasileiros, ocupando 20% dos estabelecimentos rurais do país. Por outro lado, os produtos de consumo alimentar doméstico tinham uma representação maior entre os estabelecimentos: o milho estava presente em 76% deles, seguido pelo feijão (63%), o arroz (37%) e a mandioca (26%). A produção de milho, inclusive, superava a de café em termos de área e praticamente se igualava no valor da produção.

Esse quadro geral aponta para uma “heterogeneidade da agricultura brasileira no início do século XX”, como ressalta Belik:

no que se refere aos gêneros básicos consumidos pela população, além das chácaras próximas dos grandes centros que forneciam alimentos para serem vendidos nas feiras, armazéns de secos e molhados e nas quitandas, havia uma produção comercial (além dos limites do latifúndio) de gêneros como o milho, feijão, arroz e charque. Tudo isso era produzido em propriedades “familiares” que se diferenciavam em muito do setor exportador a que os pesquisadores geralmente se referem como “a” agricultura brasileira.<sup>396</sup>

---

<sup>394</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 41.

<sup>395</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 41-42.

<sup>396</sup> “[L]ado a lado com o latifúndio exportador haveria uma pequena produção de alimentos dinâmica que contrastava diretamente com a monocultura em outros tipos de estrutura agrária. Essa produção era voltada para a oferta de alimentos voltada aos aglomerados urbanos que se formavam e já produzia tendo como base a mão de obra servil e mais tarde, imigrante e assim como os escravos libertos. Para ilustrar a importância e as proporções do mercado consumidor servido por essa produção, basta destacar que no auge do ciclo do café, no ano de 1900, a cidade de S. Paulo contava com 240 mil habitantes, a capital, Rio de Janeiro, com 522 mil habitantes, Salvador, com 174 mil e Recife, com 113 mil habitantes” (BELIK, Walter. A Heterogeneidade e suas implicações para as políticas públicas no rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 53, n. 1, p. 9-30, 2015, p. 12). Segundo Niederle e Wesz Jr., a partir dos anos 1980, os estudos rurais brasileiros iniciaram esforços sistemáticos para demonstrar a articulação entre a *plantation* e uma variedade de estilos de agricultura doméstica desenvolvidas no interior e no entorno das fazendas (NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 42). Maria Yedda Linhares, conhecida historiadora do Brasil rural, registra esse movimento da historiografia agrária para contornar o equívoco de uma representação excessivamente homogênea: “[o]ra, para nós, renovar foi caminhar além da ‘plantation’, em busca da heterogeneidade, da multiplicidade de enfoques e de fontes (...). Assim, o trabalho escravo e o arrendamento marchavam juntos com a mandioca, o milho, a roça de subsistência, o gado de pequeno e médio porte na abertura de mercados internos e no abastecimento dos núcleos e das fronteiras que partiam de Salvador e do Rio de Janeiro rumo ao Sul (Colônia do Sacramento, Rio da Prata), e à África” (LINHARES, Maria Yedda. A pesquisa histórica no Rio de Janeiro: a história agrária como programa de trabalho: 1977-1994. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 77-89, 1995, p. 83-84).

Essa imagem “da heterogeneidade” encontra-se presente no diagnóstico de Celso Furtado sobre as articulações entre a grande propriedade e a economia de subsistência, com a última subordinada à primeira, mas ampliando-se a cada crise cíclica que engendrava a falência da cultura comercial principal.

### III.d.i. Tensões internas na expressão brasileira do primeiro regime alimentar

A Constituição Republicana de 1891 supostamente não apontaria o Estado como um ator central para as atividades econômicas,<sup>397</sup> mas, sob sua égide, houve uma robusta disciplina jurídica da política de valorização do café, iniciada com Convênio de Taubaté, de 1906 (que demandou atuação dos Estados produtores São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e, posteriormente da União Federal).<sup>398</sup>

O fim do primeiro regime alimentar, como apontado anteriormente, coincide com as transformações radicais do capitalismo mundial causadas pela crise de 1929 (cuja compreensão permite situar a relação entre a produção cafeeira brasileira e a economia-mundo). A Revolução de 1930, no Brasil, levou ao poder Getúlio Vargas e um projeto político que, paulatinamente, se contrapôs aos interesses da oligarquia cafeeira, iniciando um esforço, coordenado pelo Estado, de internalização do processo de industrialização com o objetivo de superar o Brasil essencialmente agrícola.

A política econômica teve como prioridade a produção para o abastecimento do mercado interno, voltada à internalização dos centros de decisão econômica,<sup>399</sup> ocorrendo

---

<sup>397</sup> VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 30.

<sup>398</sup> VENÂNCIO FILHO, *A intervenção do Estado no domínio econômico, op. cit.*, p. 30-31 e 527-530. Para um detalhamento sistemático das medidas de defesa do café no Brasil, conferir: NETTO, Antonio Delfim. *O Problema do café no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: UNESP, 2009, p. 61-134.

<sup>399</sup> FURTADO, *Formação Econômica do Brasil, op. cit.*, p. 263-285. Uma tentativa de desconstrução da interpretação de Furtado, que afirma ter havido continuidade entre a política econômica ortodoxa anterior à crise e aquela adotada após a Revolução de 1930, e que as políticas de financiamento da defesa do café posteriores a 1930 não teriam sido determinantes para a substituição de importações e o processo de industrialização está em: PELÁEZ, Carlos Manuel. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 15-47, 1968. Para críticas a essas formulações, conferir: FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. In: VERSIANI, Flávio Rabelo; BARROS, José Roberto Mendonça de (Orgs.). *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 7-40; SILBER, Simão. Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939. In: VERSIANI; BARROS, *Formação Econômica do Brasil, op. cit.*, p. 173-207; e CANO, Wilson. Crise de 1929, soberania

uma tentativa de ruptura com a política econômica agrário-exportadora até então predominante no Brasil e a estruturação de um projeto nacional caracterizado pela busca de maior independência econômica, que pressupunha a soberania sobre os recursos naturais e a organização da economia em benefício da nação.<sup>400</sup>

Entre as principais dificuldades de tal projeto nacional de desenvolvimento encontram-se as ligadas ao abastecimento interno brasileiro. A primeira grave crise de abastecimento registrada no Brasil urbano ocorreu em 1870, diante da qual o governo imperial limitou-se a atuar reduzindo impostos, com a finalidade de facilitar a exportação de produtos tropicais (o que significava a opção pela proteção aos produtores voltados para a exportação), e incentivando a instalação de núcleos locais de produção de grãos em regiões afastadas dos latifúndios, para suprir a demanda por alimentos nas cidades, e a imigração com o propósito de corrigir a escassez de mão de obra para a produção de alimentos. A falta de uma política de abastecimento agravou ainda mais a escassez de alimentos para consumo interno, que chegou a atingir São Paulo e Rio de Janeiro, as principais áreas urbanas.<sup>401</sup>

No início do Século XX, a crise internacional de 1913 levou à queda dos preços dos produtos de exportação (em especial o café e a borracha) e a Primeira Guerra Mundial agravou esse cenário, em que o Brasil, para obter divisas, passou a exportar grandes quantidades dos alimentos que produzia para consumo interno, o que levou ao aumento dos preços internos e mesmo ao desaparecimento de alguns produtos.<sup>402</sup> O controle que as empresas estrangeiras (sob hegemonia britânica) exerciam sobre a distribuição alimentar penetrava a economia brasileira e se estendia por atividades como o cultivo de inúmeros gêneros e a exploração de frigoríficos, estradas de ferro, portos, comércio e bancos. Era sistemática a prática de açambarcamento de produtos e retenção de estoques por empresas

---

na política econômica e industrialização. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: UNESP, 2012, p. 144-56. Fonseca e Bastos vão além da interpretação furtadiana para defender que a reorientação da economia pela política de Vargas, ao contrário do afirmado em *Formação Econômica do Brasil*, não teria se dado por uma reação pragmática à crise de governantes que teriam agido contra suas próprias concepções teóricas ortodoxas, e sim por um projeto consciente de reorientação produtiva. Conferir: FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Instituições e política econômica: crise e crescimento do Brasil na década de 1930. In: BASTOS; FONSECA, *A Era Vargas, op. cit.*, p. 159-178; e BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ortodoxia e heterodoxia econômica antes e durante a Era Vargas. In: BASTOS; FONSECA, *A Era Vargas, op. cit.*, p. 179-218.

<sup>400</sup> BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na Era Vargas (1930-1964). *Revista História do Direito*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 183-226, 2020, p. 185; DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 75-124; e IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 25-82.

<sup>401</sup> MENEZES; PORTO; GRISA, *Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil, op. cit.*, p. 24.

<sup>402</sup> LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974), op. cit.*, p. 29-30.

estrangeiras, que lucravam com a inflação e a carestia alimentar, impossibilitando a estruturação de um sistema de abastecimento que atendesse às necessidades da população.<sup>403</sup>

### III.d.ii. A expressão brasileira do segundo regime alimentar

O segundo regime alimentar, iniciado, como visto, a partir da Segunda Guerra Mundial, foi marcado, no Brasil, pelo esforço nacional-desenvolvimentista em promover a industrialização através da substituição de importações por meio da decidida atuação do Estado como planejador, financiador e, em especial no caso das indústrias pesadas (como a mineração, siderurgia e petróleo), o principal executor dessas atividades.<sup>404</sup>

Essa obra política, capitaneada por Getúlio Vargas e, posteriormente, por Juscelino Kubitschek, ao buscar maior soberania econômica nacional, expressou também uma agenda de política externa não alinhada aos interesses norte-americanos, que concederam prioridade ao financiamento do Plano Marshall na Europa, restringindo fortemente a concessão dos empréstimos à industrialização brasileira (orientada por formulações como as da famosa “Assessoria Econômica de Vargas” ou, mais amplamente, da CEPAL), e fazendo pressão cerrada para que o Brasil não internalizasse os centros decisórios de sua economia.<sup>405</sup>

Mas as formas de dominação no segundo regime alimentar apresentaram inúmeras expressões, como “políticas de cooperação” que, em verdade, eram voltadas a assegurar a hegemonia estadunidense na região sob os aspectos financeiro, tecnológico, comercial, político e inclusive militar. O setor agrícola foi um *locus* importante de propagação da hegemonia, organizada em torno dos programas de ajuda alimentar como

---

<sup>403</sup> LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, *op. cit.*, p. 36-43; e NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>404</sup> DRAIBE, *Rumos e metamorfoses*, *op. cit.*, p. 75-124; IANNI, *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, *op. cit.*, p. 25-147; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. *Revista Economia*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, 2004; e BERCOVICI, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, *op. cit.*, p. 104-165.

<sup>405</sup> Os empréstimos de longo prazo do Eximbank para toda a América Latina no período 1946-1948 totalizaram US\$ 170,7 milhões, e, entre 1949-1952, somaram US\$ 493,7 milhões. Apesar do aumento entre o primeiro e o segundo períodos, esses números eram insignificantes diante dos auxílios prestados à Europa e à Ásia, por exemplo. Do total do auxílio internacional dos Estados Unidos, a América Latina recebeu apenas 1,7% no período 1946-1948, e 2,5% em 1949-1952. Conferir: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO. As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – 1952-1955. *Memórias do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 13-44, 2010, p. 16.

fórmulas para lidar com a questão do abastecimento, por um lado, e da difusão das tecnologias da Revolução Verde, que, ao modernizar a produção na região, criava mercados dependentes dos pacotes tecnológicos dos EUA. Esses foram alguns aspectos de uma plataforma mais ampla para afastar “ideologias estranhas à América Latina”, cesta na qual cabiam o comunismo ou quaisquer formulações nacionalistas que visassem ao desenvolvimento autônomo da região.<sup>406</sup>

O processo de expansão da indústria alimentícia atraiu o capital estrangeiro para o setor. Entre 1955 e 1963, o valor dos investimentos estrangeiros diretos – IED, no Brasil, totalizou US\$ 497,7 milhões, sendo que 73% deste valor concentraram-se entre 1957 e 1960. A maioria dos recursos veio dos EUA (43,5%), seguido de Alemanha (18,7%), Suíça (7,3%), Inglaterra (4,8%), Japão (3,3%) e França (3,1%). A quase totalidade do IED foi para a indústria de transformação (97,7%).<sup>407</sup> A inversão externa direta na agricultura foi menos expressiva. A produção nacional de tratores, por ter sido um dos eixos fundamentais da estratégia de substituição de importações, sobretudo durante o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, teve relevante participação da indústria nacional até a década de 1970.<sup>408</sup>

Na agricultura, a penetração do modelo americano se deu com a formalização, em 1948, de um acordo de cooperação entre o governo brasileiro e a Fundação Rockefeller para o desenvolvimento de tecnologias agrícolas, comumente referido como a origem do

---

<sup>406</sup> Por meio dos Acordos de Washington, de 1939, o governo dos Estados Unidos (Presidente Roosevelt) criou uma agenda de cooperação com o governo brasileiro no intuito de afastar a influência da Alemanha, inicialmente, e, depois, da União Soviética, sobre o Brasil, e direcionar os rumos do desenvolvimento brasileiro em linha com seus interesses. Entre 1941 e 1951, os norte-americanos instituíram quatro missões técnicas, que elaboraram estudos sobre o desenvolvimento brasileiro e que destacavam principalmente a elevação do nível de vida dos brasileiros e o aumento do comércio exterior: Missão Taub (1941); Missão Cooke (1942); Missão Abbink (1948), e Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953). O envio de técnicos pelo Estado norte-americano para a elaboração de diversos estudos aprofundados sobre todos os setores da economia brasileira, que resultaram em relatórios secretos e recomendações ao governo brasileiro, diz muito sobre o enorme interesse daquele país em conhecer detalhadamente os recursos e potenciais do Brasil, bem como suas necessidades, fragilidades e limitações, e também influenciar e determinar, preferivelmente com o apoio dos governantes brasileiros, a política econômica e fórmulas institucionais para a administração pública brasileira. Conferir: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, *As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – 1952-1955*, op. cit., p. 13-15; DRAIBE, *Rumos e metamorfoses*, op. cit., p. 105; e RIBEIRO, Thiago Reis Marques. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, 2012. Sobre o *modus operandi* do imperialismo dos EUA no Brasil, conferir: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978; e TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

<sup>407</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 44.

<sup>408</sup> AMATO NETO, João. A indústria de máquinas agrícolas no Brasil: origens e evolução. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 57-69, 1985.

modelo de extensão rural do país, depois institucionalizado na Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, criada em 1956.<sup>409</sup> Mas foi no período ditatorial (1964-1985) que o processo de modernização da agricultura brasileira se aprofundou e acelerou, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR.<sup>410</sup> Em 1973, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, com atribuições de elaborar as políticas de pesquisa agropecuária de âmbito nacional desde então, com considerável número de doutores brasileiros egressos de universidades norte-americanas. A criação da EMBRAPA e do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária incentivou a criação das empresas estaduais de pesquisa em diversos estados. Em 1974, foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, inspirada no modelo norte-americano de extensão rural.<sup>411</sup> Os EUA exportavam capitais, mas também modelos mentais e institucionais.

#### *II.d.ii.1. A crise do segundo regime alimentar, os movimentos sociais e as formas familiares de agricultura no Brasil*

A crise do segundo regime alimentar coincide novamente com um momento de reestruturação da economia capitalista global, ao final da década de 1970. No Brasil, os

---

<sup>409</sup> Nelson Rockefeller era coordenador do *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs* – OCIAA, tinha conexões com a *Central Intelligence Agency* – CIA, e foi um ator-chave na política econômica e ideológica de “contenção do comunismo no Brasil”. Iniciou programas de modernização agrícola com o Governo de Eurico Gaspar Dutra em 1946, abrindo caminhos para a educação, assistência técnica e tecnificação da agricultura que vieram a ampliar os mercados das tecnologias agrícolas norte-americanas, conferir: SILVA, Claiton Márcio. *De agricultor a farmer: Nelson Rockefeller e a modernização da agricultura no Brasil*. Guarapuava: Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2015; BRAGA, Paulo Romeu. Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 46-65, 2002; e SZMRECSÁNYI, Tamás; RAMOS, Pedro. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Orgs.) *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

<sup>410</sup> Segundo Delgado, pelo menos até 1976, a oferta de crédito rural foi incrivelmente abundante e subsidiada, associada à reestruturação do sistema financeiro nacional realizada pelos governos militares e principalmente à conjuntura mundial favorável, marcada por grande disponibilidade de recursos financeiros, que os governos brasileiros utilizaram como elemento de uma estratégia de desenvolvimento baseada no endividamento externo. Conferir: DELGADO, Guilherme da Costa. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.

<sup>411</sup> A criação da EMBRAPA se deu a partir da Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972 e a EMBRATER teve a sua criação autorizada pela Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974. Conferir: PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes. *O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: histórico, estrutura e financiamento*. Brasília: IPEA, 2017 (Texto para Discussão n. 2338).



“choques do petróleo” (1973 e 1979) e a crise da dívida desestruturaram a capacidade de atuação do Estado e, nos anos 1980, houve um dismantelamento das políticas agrícolas e tentativas frustradas de reestabilização macroeconômica para lidar com a inflação (Planos Cruzado I e II, Bresser, Verão). Nesse momento, após o período ditatorial marcado por intensa repressão, reemergem os movimentos sociais e sindicais, com particular importância para aqueles de origem agrária, que participaram dos debates sobre a Constituição Federal de 1988, exercendo papel relevante na criação de uma nova geração de políticas públicas específicas para o setor de subsistência na agricultura.<sup>412</sup>

As lutas sociais pelo reconhecimento da agricultura familiar evidenciaram a desigualdade do processo de modernização conservadora acima referido, que privilegiou a produção de *commodities* e os grandes produtores das regiões central e sul.<sup>413</sup> Mesmo com todo o suporte estatal, conexões financeiras e sua funcionalidade à divisão do trabalho internacional, a grande produção não conseguiu destituir de sua importância a produção interna, com formas domésticas de agricultura.

Segundo Niederle e Wesz Jr.,<sup>414</sup> em diagnóstico de 2018, tais formas domésticas de agricultura continuam predominantes: no semiárido nordestino, por exemplo, se encontram 1,7 milhão de estabelecimentos agropecuários (um terço do total de estabelecimentos brasileiros), a maioria deles reproduzindo práticas tradicionais de produção de subsistência. O mesmo ocorre em parcela expressiva da região amazônica e até mesmo, ainda que em dimensão menor, nas regiões onde a agricultura se modernizou mais amplamente. De acordo com o Censo Agropecuário realizado em 2017, o número total de estabelecimentos rurais totalizava 5.073.324, dos quais 3.897.408 são estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 77% dos estabelecimentos levantados. A agricultura familiar ocupa uma área de 80,9 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos

---

<sup>412</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 45; DELGADO, Terra, *Trabalho e Dinheiro*, op. cit., p. 265-267; DELGADO, Guilherme da Costa. *Do capital financeiro na agricultura à Economia do Agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS, 2012, p. 83. Para um panorama da institucionalização e experiência de políticas públicas de desenvolvimento rural nas últimas décadas, conferir: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

<sup>413</sup> LEITE, Sérgio Pereira. *Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980-1996)*. Dissertação (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1998, p. 49.

<sup>414</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 45.

estabelecimentos agropecuários brasileiros, e emprega 67% do total das pessoas ocupadas na agricultura (10,1 milhões de pessoas).<sup>415</sup>

O Brasil também tem experimentado processos que caracterizariam, segundo alguns autores, a emergência de um terceiro regime alimentar, particularmente o avanço do capital financeiro e das corporações transnacionais.<sup>416</sup> A produtividade total da agropecuária aumentou pela incorporação de novas tecnologias e expansão sobre novas áreas de terra e o volume e o valor da produção vêm crescendo consideravelmente.<sup>417</sup> O Brasil é praticamente autossuficiente na produção de grãos (com exceção do trigo) e carnes para atender ao mercado interno, tornando-se grande exportador de diversas *commodities* e produtos alimentares. É o maior exportador mundial de carne de aves, açúcar, soja, café e suco de laranja, o segundo de carne bovina e farelo e óleo de soja, e o quarto de suínos, milho e algodão. A maioria das cadeias de produção e abastecimento alimentar é hoje dominada por “complexos agroindustriais”, mas a capacidade nacional de agregação de valor na indústria de alimentos encontra-se inibida, o que reflete a especialização regressiva da economia brasileira.

A abundância de terra e água gera a enorme quantidade de produtos exportados, mas somente depois de trabalhadas por maquinário, sementes e defensivos de propriedade intelectual de conglomerados internacionais. Nossos complexos agroindustriais não se

---

<sup>415</sup> IBGE. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acessado em: 18 de abril de 2021. O Censo Agropecuário de 2017 não obteve dados suficientes sobre a agricultura familiar no Brasil. Sob a justificativa do Governo Federal de que foi necessária a redução dos custos financeiros com a realização do Censo, perguntas sobre a agricultura familiar foram cortadas do questionário. A justificativa foi criticada como pretexto para ocultar um viés político na escolha do que eliminar ou não com relação às perguntas, que resultou em prejuízo especificamente das informações relativas à agricultura familiar, reduzindo a visibilidade desse setor tanto para diagnósticos científicos quanto como público-alvo de políticas públicas. Conferir: BERGAMO, Mônica. IBGE corta questões sobre agricultura familiar e agrotóxicos de censo rural. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 de março de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2017/03/1869595-com-menos-verba-ibge-reduz-questionario-de-censo-agropecuário.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

<sup>416</sup> ESCHER; WILKINSON, *A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China*, *op. cit.*; e SAUER, Sérgio; BALESTRO, Moisés; SCHNEIDER, Sérgio. The ambiguous stance of Brazil as a regional power: piloting a course between commodity-based surpluses and national development. *Globalizations*, Abingdon, v. 15, n. 1, p. 37-58, 2018. Para sistematizações dos fatores conformadores do sistema agroalimentar brasileiro contemporâneo sob perspectivas distintas, conferir: ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, *op. cit.*; FLEXOR, Georges. A globalização do sistema agroalimentar e os desafios para o Brasil. *Economia-Ensaio*, Uberlândia, v. 20, n. 2, p. 63-95, 2006; CASTRO, Ana Célia. Catching-up do sistema agroalimentar brasileiro: fatos estilizados e molduras conceituais. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31º, 2007, Caxambu. In: *Anais do 31º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu: Anpocs, 2007; e RODRIGUES, Roberto *et. al.* “Drivers” de mudança no sistema agroalimentar brasileiro. *Parceria Estratégica*, Brasília, v. 17, n. 34, p. 7-44, 2012.

<sup>417</sup> BRUGNARO, Ricardo; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da participação da agropecuária no PIB do Brasil de 1986 a 2004. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 127-159, 2009.

revelaram, de maneira estrutural, capazes de substituir importação tecnológica e, muito menos, levar à exportação tecnológica. Além disso, o sistema agroalimentar está cada vez mais internacionalizado, dado que, em 1990, 14 das 20 maiores empresas de alimentos que atuavam no Brasil eram controladas por capital nacional,<sup>418</sup> tendo essa proporção se invertido em 2016, quando eram seis as firmas estrangeiras entre as dez primeiras.<sup>419</sup>

As empresas transnacionais dominam vários setores a montante (fertilizantes, pesticidas, sementes) e a jusante (*trading*, fabricação de alimentos) da agricultura, com empresas domésticas relevantes em alguns setores (fabricação de alimentos, varejo) e capazes de liderar em outros (processamento de carnes, açúcar e etanol, papel).<sup>420</sup> Houve, inclusive, um processo de expansão de empresas brasileiras (como JBS, Marfrig, BRF, Camil e Amaggi) tanto nacionalmente como para outros países, em especial para a América Latina,<sup>421</sup> mas seu foco é o fornecimento de alimentos, não de tecnologia para a produção de alimentos.

A presença das transnacionais também atingiu o setor de varejo, com um rápido e intenso processo de concentração, configurando o impacto da “revolução dos supermercados” também no Brasil.<sup>422</sup> Enquanto, em 1994, as três maiores firmas controlavam 18,3% do faturamento bruto nacional, duas décadas depois, este percentual saltou para 47,4%, com destaque para as duas primeiras posições, ocupadas pelas empresas Companhia Brasileira de Distribuição – CBD e Carrefour, ambas atualmente controladas por capital francês e que, em 2014, respondiam juntas por 37,4% do mercado.<sup>423</sup>

No mundo, tais formatos “modernos” e processos de consolidação, concentração e integração vertical são marcantes, sobretudo na pecuária de carne e, crescentemente, na de leite. Por outro lado, no Brasil, na produção de frutas, legumes e verduras e na maioria dos alimentos básicos (feijão, arroz e mandioca, entre outros), a agricultura familiar de pequena escala predomina<sup>424</sup> e, por isso, diferentes autores<sup>425</sup> têm identificado que formatos “tradicionais” de produção, distribuição e consumo persistem e podem se aprofundar, na

---

<sup>418</sup> FLEXOR, *A globalização do sistema agroalimentar e os desafios para o Brasil*, op. cit., p. 77-78.

<sup>419</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 45.

<sup>420</sup> ESCHER, *agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na china e no brasil*, op. cit.

<sup>421</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 44-45.

<sup>422</sup> REARDON; BERDEGUÉ, *The rapid rise of supermarkets in Latin America*, op. cit.

<sup>423</sup> NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 45.

<sup>424</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.

<sup>425</sup> FLEXOR, Georges. Las tiendas frente a la “revolución de los supermercados”: el caso de la región metropolitana de Río de Janeiro. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. 14, n. 45, p. 497-522, 2014; e NIEDERLE; WESZ JUNIOR, *As novas ordens alimentares*, op. cit., p. 45-46.

forma de estabelecimentos varejistas (mercados de bairro, padarias, açougues), distintas formas de propriedade intelectual com alto valor agregado, indústrias artesanais, feiras livres, pactos produtivos que envolvam assessoria técnica do Estado e das universidades, etc. Essa tensão, identificada por Furtado em seu diagnóstico central, não se resolveu, “modernizou-se”, mudou sua face, agregou novas descrições. Mas a população brasileira trabalhadora e proprietária no campo e os brasileiros que precisam se alimentar ainda se encontram, diariamente, por distintos mecanismos de produção e distribuição. O abastecimento de uma ainda é realizado pela outra, como Furtado identificou corretamente.

### **III.e. O “boom da soja” na economia do agronegócio: a persistência do diagnóstico furtadiano**

A atual configuração da cadeia produtiva da soja evidencia, de forma paradigmática, as transformações pelas quais a agricultura brasileira vem passando nas últimas décadas, dando razão, em termos gerais, ao diagnóstico de Furtado sobre a questão agrária e agrícola e, mais profundamente, sobre o sentido geral de nosso desenvolvimento.<sup>426</sup>

A soja só veio a ser plantada de modo extensivo no Brasil depois dos anos 1940, para cobertura de solo e forragem, e a produção comercial começou a crescer durante as décadas de 1950 e 1960, quando começou a ser incorporada como insumo suplementar na indústria de alimentos.

Na década de 1970, após o golpe militar, a derrota das possibilidades de um rearranjo nas relações de produção (encarnadas principalmente nas “Reformas de Base” e no programa JK-65) e o contínuo processo de concentração de poder e tecnificação/financeirização que passa a penetrar nas relações empresariais agrícolas, surgem massivas campanhas publicitárias voltadas a introduzir novos hábitos de consumo, momento no qual a soja realmente se tornou um insumo básico na produção de margarina e óleos vegetais, substituindo a banha de porco como a principal gordura de cozinha. Na década de 1980, com a expansão da criação de frangos e suínos confinados em larga escala

---

<sup>426</sup> Esse item está baseado, majoritariamente, em trabalhos de dois autores, Fabiano Escher e Guilherme Delgado, de quem são recolhidas as principais linhas de força do “complexo soja” e da estrutura e funcionamento da “economia do agronegócio”. Conferir: ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.; e DELGADO, *Do capital financeiro na agricultura à Economia do Agronegócio*, op. cit.

sob o controle de grandes empresas, especialmente na Região Sul, a soja ganhou peso como matéria-prima também da ração para a pecuária. Mais recentemente, produtos comestíveis à base de soja começaram a ganhar espaço entre as preferências dos consumidores brasileiros.<sup>427</sup>

Com a promulgação da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, – Lei Kandir, da qual trataremos em capítulo posterior, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS deixou de incidir sobre a exportação de produtos primários. Por outro lado, foi mantida a incidência do tributo sobre produtos processados, o que tonificou a competitividade externa das *commodities*, em detrimento da indústria,<sup>428</sup> em movimento institucional indutor de aprofundamento de nossa especialização primária e bloqueio de nossa capacidade industrial, de notável desincentivo aos ganhos gerais de complexidade econômica, alinhando interesses do setor exportador agrícola e os dos países e interesses econômicos que modularam a OMC, num movimento de sentido inverso ao que a China, por exemplo, construía no mesmo momento.

Esse percurso inverso ao da complexidade econômica, que premia a primarização das atividades, reduziu as margens de lucro da agroindústria esmagadora e ampliou o controle das *traders* transnacionais sobre o esmagamento da soja em detrimento das empresas brasileiras. Segundo Escher, “apenas entre 1995 e 1997, no auge das privatizações e da abertura ao capital estrangeiro, a fatia do esmagamento de soja controlado pelas *traders* globais foi de 22% a 43%”.<sup>429</sup>

Com o *boom* da soja, aumentaram as pressões do oligopólio das indústrias processadoras de soja (da Associação Brasileira de Produtores de Óleos Vegetais – ABIOVE), para aumentar a demanda interna de esmagamento de soja, o que levou o governo a criar, em 2004, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPB,<sup>430</sup> que exige uma mistura na composição do diesel. A mistura atingiu 2% em 2006, 5% em 2010, 7% em

---

<sup>427</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.

<sup>428</sup> HIRAKURI, Marcelo; LAZZAROTTO, Joelsio. *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*. Londrina: EMBRAPA Soja, 2014, p. 23.

<sup>429</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.

<sup>430</sup> O programa foi criado pela Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005.

2014, 12% em 2020 e 13% em 2021.<sup>431</sup> Isso transformou a indústria de biodiesel no terceiro maior mercado para a soja no Brasil, absorvendo 10% da produção em 2013.<sup>432</sup>

Desde a década de 1990, os principais determinantes do aumento da produção e do destino da soja brasileira são a demanda e os preços do mercado internacional. O volume anual de exportação de soja cresceu em média 8,8% ao ano entre 2000 e 2014, passando de 15,5 para 44,5 milhões de toneladas. De toda a soja produzida no Brasil no ano de 2013, 51% foram exportados, o que correspondeu a 41% de toda a soja ofertada no mercado global. Naquele ano, o Brasil passou a ser o maior exportador de soja em grãos do mundo, ficando os EUA em segundo lugar, com 39,29% e a Argentina em terceiro, com 7,31%. O Brasil tem 16% da capacidade mundial de esmagamento de soja, assim como a Argentina também tem 16%, tendo os EUA 19% e a China 29%. Cinquenta e dois por cento da produção de farelo e 23% do total de óleo de soja no Brasil são destinados à exportação.<sup>433</sup>

A conjunção de (i) isenções à exportação *in natura* e perda de incentivos ao esmagamento (que incorpora industrialmente uma camada a mais complexidade econômica), (ii) entrada de companhias estrangeiras, e (iii) aumento da capacidade de esmagamento e da demanda por soja em grãos na China alterou os fluxos e o padrão das exportações da soja brasileira. No ano de 2003, 54% das exportações brasileiras de soja em grãos destinaram-se à Europa e 30% à China. Já em 2013, as vendas para a Europa caíram para 12%, enquanto 75% da soja embarcada do Brasil o foram para a China.<sup>434</sup> Ocorreu um processo deletério em que, simultaneamente, (i) diminuiu-se a complexidade do produto exportado e (ii) aumentou-se a dependência de um só comprador, em um desenho típico de economias subdesenvolvidas – o que, no caso, é mais trágico ainda, por ter advindo de decisões (i) internas e (ii) tomadas depois de décadas de aumento de nossa capacidade industrial, sendo, assim, um retrocesso, por vontade própria, rumo à condição subdesenvolvida.

---

<sup>431</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS – ANP. Mistura de biodiesel ao diesel passa a ser de 13% a partir de hoje (1/3). ANP, Brasília, 1º de março de 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/mistura-de-biodiesel-ao-diesel-passa-a-ser-de-13-a-partir-de-hoje-1-3](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/mistura-de-biodiesel-ao-diesel-passa-a-ser-de-13-a-partir-de-hoje-1-3)>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

<sup>432</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.

<sup>433</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.; e HIRAKURI; LAZZAROTTO, *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*, op. cit.

<sup>434</sup> China, Estados Unidos, Brasil, Argentina e União Europeia são responsáveis por 81,81% do consumo mundial do grão, e o volume de soja em grão consumido pela China é 6,5 vezes superior à produção do país, o que evidencia sua grande dependência das importações do produto. Conferir: HIRAKURI; LAZZAROTTO, *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*, op. cit., p. 22.

As exportações do complexo soja do Brasil para a China, em 1997, demonstram que 43% foram exportados como farelo, 43% em óleo e somente 14% em grãos; a partir de 2000, as exportações de farelo e óleo despencaram e 93,4% das exportações em 2011 foram de soja em grão.<sup>435</sup> Escher assinala que há uma dependência mútua entre a oferta de soja do Brasil e a demanda da China, mas a evolução dessa dinâmica demonstra, por certo, um cenário mais favorável para a China, que tem fontes diversificadas de oferta, enquanto o Brasil tem a fonte de demanda restrita.<sup>436</sup>

Tal cenário no comércio exterior está conectado a relações de poder (econômico, político, institucional e simbólico) interno. A concentração da produção da soja pela grande propriedade é notória e, em 2006, um total de 1.346.649 de estabelecimentos agrícolas produziram soja no país; desse total, 6.080 estabelecimentos com área de 1.000 a 2.500 hectares ou maior produziram 49,92%; 5.674 estabelecimentos de 500 a 1.000 ha produziram 14,06%; 24.787 estabelecimentos de 100 a menos de 500 hectares produziram 20,13%; 22.783 estabelecimentos de 50 a menos de 100 hectares produziram 5,26%; e os 1.287.325 restantes abaixo de 50 hectares, produziram somente 10,63%.<sup>437</sup> Assim, percebe-se, como mais um elemento do conjunto, que o Brasil regride em sua complexidade econômica, aumenta sua dependência de um só parceiro e mantém a estrutura secular de concentração elevada de terra.

A produção de soja aumentou 5,5% ao ano entre os biênios de 2000-2001 e 2013-2014, com volume ampliado de 13,9 milhões para 87,5 milhões de toneladas, o que representou crescimento de 1,1% ao ano na produtividade, certamente um padrão invejável para qualquer país produtor e, principalmente, para rivais como os EUA, campeões mundiais de subsídio, protecionismo e afirmativas hipócritas sobre seu “livre-comércio”. Mas esse crescimento se dá, por outro lado, às custas de tecnologia que, nem de longe, é produzida nacionalmente, o que geraria pontos de germinação com cumulação positiva de complexidade econômica e atividades de melhor qualidade.

As principais engrenagens de tal aumento de produtividade, como sementes transgênicas, agroquímicos e fertilizantes, mecanização, informatização, entre outras, apresentam-se controladas por propriedade intelectual de corporações privadas ou estatais de países centrais. Esse aprofundamento da dependência tecnológica é um típico sintoma da

---

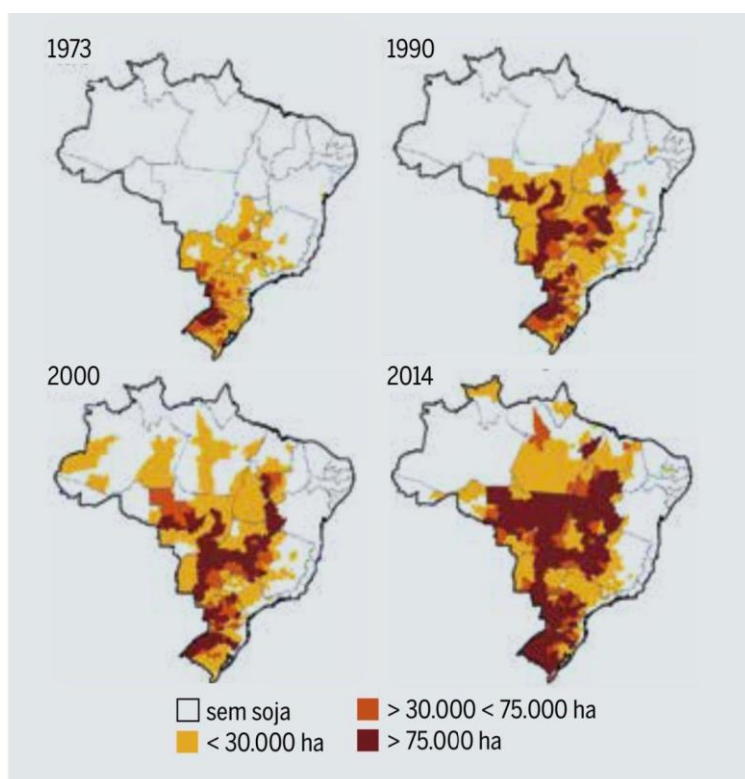
<sup>435</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.

<sup>436</sup> *Ibidem*.

<sup>437</sup> *Ibidem*.

incapacidade de internalização de centros decisórios, em linguagem furtadiana. Por outro lado, segundo Escher, além da incorporação de tecnologia predominantemente estrangeira, o crescimento da produção de soja ocorrido teve como fator decisivo a incorporação de mais terras, uma vez que a área colhida foi aumentada de 14 para 30 milhões de hectares, crescendo 4,3% ao ano, taxa muito superior ao crescimento da produtividade. A significativa expansão geográfica da soja revela esse fato: a produção de soja ocupa 52,9% da área total de grãos do país, concentrada nas Regiões Sul e Centro-Oeste, e tem avançado na direção do Norte e do Nordeste, especialmente na região do “Matopiba”, que abrange partes dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.<sup>438</sup> A Figura 4 evidencia a propagação da soja sobre o território brasileiro, revelando que a fronteira agrícola continua se expandindo em detrimento da Amazônia e do Cerrado, ou seja, que persiste o caráter extensivo e espoliador da expansão da produção agrícola brasileira (identificado estruturalmente por Furtado), além da sua dependência tecnológica em relação às corporações dos países centrais e um crescente alinhamento de interesses à economia chinesa.

**Figura 4 – Expansão da produção de soja no Brasil, 1973-2014**



Fonte: SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (Orgs.). *Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018, p. 15.

<sup>438</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.



O valor bruto de produção da soja no Brasil cresceu espantosos 7,7% ao ano entre 1996 e 2012, de modo que a parcela do valor bruto de produção da soja no total do PIB agropecuário passou de 9,4% para 25,73% no período.<sup>439</sup> Diante desse aumento, o país passou a depender da soja para a geração de excedentes comerciais, dado que a sua participação foi multiplicada em seis vezes de 1997 a 2013, tornando-se responsável por mais de 37% do saldo comercial do agronegócio brasileiro.<sup>440</sup> As políticas econômicas de cunho anti-industrializante dos períodos FHC e Lula-Dilma – em que o câmbio sobrevalorizado e juros dos mais altos do mundo corroeram nossos esforços de décadas, movendo a keynesiana preferência dos capitais pela liquidez para o mundo dos títulos da dívida e os investimentos produtivos para longe da indústria – certamente são outro fator que corrobora o quadro geral de aumento da importância da soja.

Esse aumento da importância da soja é particularmente preocupante porque, além dos problemas acima delineados, é muito elevado o grau de concentração de poder de mercado pelos conglomerados transnacionais verticalizados da cadeia da soja, revelando mais um eixo da dominação que caracteriza esse mergulho no subdesenvolvimento que as últimas décadas, apesar de sua retórica de “modernidade” ou “justiça social”, legaram à economia brasileira. Grande parte da produção direta do grão está vinculada a grandes grupos nacionais (Bom Futuro, Amaggi, SLC Agrícola e Vanguarda Agro), que detinham (cada um) pelo menos 140 mil ha de soja plantados em 2012/1013. Dentre os maiores grupos estrangeiros, cinco (El Tejar, Los Grobos, Adecoagro, Calyx Agro e Cresud, todos argentinos) produziram 700 mil ha na safra 2011/2012, por meio de arrendamento ou aquisição de terras. Também estão presentes no cultivo da soja investidores norte-americanos (Tiba Agro, Teachers Insurance and Annuity Association, College Retirement Equities Fund, etc.) e companhias chinesas (Chongqing Grain Group, Pengxin Group, etc.).<sup>441</sup>

A partir dos anos 1990, diversas ondas de fusões e aquisições concentraram os ramos da cadeia. No mercado de máquinas e implementos agrícolas há um setor altamente concentrado de fabricação de máquinas agrícolas com maior complexidade tecnológica e investimentos em P&D (como tratores e colheitadeiras automotrizes e agricultura de

---

<sup>439</sup> HIRAKURI; LAZZAROTTO, *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*, op. cit., p. 57.

<sup>440</sup> HIRAKURI; LAZZAROTTO, *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*, op. cit., p. 59.

<sup>441</sup> ESCHER, *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil*, op. cit.

precisão) no qual três companhias (AGCO, John Deere e CNH Industrial) responderam por mais de 90% das vendas do mercado interno em 2018; e um setor de implementos agrícolas, equipamentos com menor complexidade tecnológica, em que dezenas de empresas atuam, sendo um dos poucos elos com alguma pulverização de poder econômico.<sup>442</sup> Em 2017, quatro empresas controlavam 73% do mercado de fertilizantes (Yara, da Noruega; Mosaic, dos EUA; e as brasileiras Fertipar e Heringer).<sup>443</sup> Nos mercados de defensivos e sementes, com a onda de fusões e aquisições ocorrida entre 2017 e 2018, o grupo das chamadas *big six* (Monsanto, Bayer, Basf, Syngenta, Dow e DuPont) ficou reduzido a quatro: Bayer, Syngenta (ChemChina), Basf e Corteva (Dow/DuPont). A Bayer, sozinha, controla um terço do mercado global de sementes comerciais e um quarto do mercado de agrotóxicos,<sup>444</sup> tendo agora como um rival efetivo a estatal chinesa ChemChina, que abocanhou tecnologia suíça, não meramente por transferência de tecnologia ou compra de propriedade intelectual, mas compra de poder de controle empresarial, o que revela um novo patamar em sua capacidade de competição.

As grandes transnacionais ABCD (Bunge, Cargill, ADM, Dreyfus), junto ao grupo brasileiro Amaggi, dominam os setores de esmagamento e *trading*, realizando mais de 50% do processamento da soja no país, e todos os grupos vêm se verticalizando para atuar desde a originação, produção e comércio de insumos, financiamentos e assistência técnica, venda de grãos, processamento e exportação *in natura* e de processados. Nos últimos anos, outro conglomerado estatal chinês, a COFCO,<sup>445</sup> alcançou o grupo ABCD e o substituiu como o principal comprador de milho e soja brasileiros. A participação das companhias ABCD nas exportações de grãos caiu de 46% em 2014 para 37% no ano de 2015, ao passo

---

<sup>442</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. *Cadernos do CADE: mercados de insumos agrícolas*. Brasília, 2020, p. 31-32.

<sup>443</sup> CADE, *Cadernos do CADE, op. cit.*, p. 22.

<sup>444</sup> CADE, *Cadernos do CADE, op. cit.*, p. 22; e SANTOS; GLASS, *Atlas do agronegócio, op. cit.*, p. 20-21.

<sup>445</sup> A COFCO é a maior produtora e trituradora de soja, refinadora de petróleo, fabricante de alimentos processados e *trading* agrícola da China, que em 2014 adquiriu a maior *trading* holandesa Nidera (US\$ 1,2 bilhão) e a Noble Agri, originalmente de Hong Kong (US\$ 1,5 bilhão), ambas com operações de grande porte no Brasil e em outros países do da América do Sul. A entrada da COFCO no mercado mediante aquisições de terras e empresas situa o conglomerado chinês como a “quinta grande”, e já se fala em ABCCD, referindo-se o segundo “C” à COFCO. Conferir: ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John; PEREIRA, Paulo. Drivers and implications of Chinese investments in Brazilian agribusiness: actors, strategies and market dynamics of the corporate food regime. INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BRICS INITIATIVE FOR CRITICAL AGRARIAN STUDIES, 5<sup>o</sup>, 2017, Moscou. In: *Anais da 5<sup>th</sup> International Conference of the BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies*. Moscou: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2017, p. 10.

que a COFCO comercializou 45% dos grãos exportados pelo Brasil,<sup>446</sup> movendo o eixo de gravitação da dependência brasileira para outro ator.

### **III.f. A macroeconomia da estagnação, a economia do agronegócio e a atualidade de Celso Furtado**

A macroeconomia neoliberal dos anos 1990 – mantida em seus núcleos principais durante o período dos governos do PT –, que caracteriza o que Bresser-Pereira e outros catalogaram como uma “macroeconomia da estagnação”,<sup>447</sup> impulsionou uma reestruturação do sistema de relações de produção das cadeias agroindustriais, com a agricultura alavancada pelo sistema de crédito público e pela expansão da renda fundiária (mercado de terras), promovido anteriormente pela “modernização conservadora” operada entre as décadas de 1965 e 1985, sem, contudo, abrir espaço político para uma reforma profunda da estrutura agrária.<sup>448</sup>

No final dos anos 1990, a política de comércio exterior foi reorganizada com o objetivo de gerar saldos comerciais de divisas a qualquer custo para fazer frente ao persistente e crescente desequilíbrio da conta de transações correntes com o exterior (sempre pressionada por um câmbio desajustado, que impulsionava estruturalmente o consumo de produtos e serviços importados), mediante o aumento das exportações de produtos primários – agrícolas e minerais. Essa reestruturação se completou nos anos 2000, resultando no que Guilherme Delgado denominou de “economia do agronegócio”.<sup>449</sup>

Entre 1999 e 2012, o valor das exportações em dólares quintuplicou, passando de 50 bilhões a 250 bilhões, com protagonismo dos produtos primários – básicos e semielaborados – e redução da participação das manufaturas nas exportações e paralela ampliação das importações.<sup>450</sup> O Brasil rumou fortemente para o objetivo, declarado, de

---

<sup>446</sup> ESCHER; WILKINSON; PEREIRA, *Drivers and implications of Chinese investments in Brazilian agribusiness*, op. cit., p. 16.

<sup>447</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Macroeconomia da Estagnação*. São Paulo: 34, 2007.

<sup>448</sup> DELGADO, *Do capital financeiro na agricultura à Economia do Agronegócio*, op. cit., p. 77-88.

<sup>449</sup> Para uma análise da reestruturação da economia do agronegócio nos anos 2000, conferir: *Ibidem*, p. 89-108.

<sup>450</sup> Entre os anos 1995-99 e 2008-10 os produtos primários saltaram de 44,0% para 54,3% das exportações, enquanto os manufaturados decrescem proporcionalmente – de 56% para 43,4%. Conferir: *Ibidem*, p. 95.

acabar com a “Era Vargas-JK”: desindustrializar e dar centralidade à reprimarização da economia transformou-se em política pública.

Com papel ativo do Estado na expansão do crédito rural (remodelado em relação às décadas anteriores) e na desregulação da política fundiária, estimulando a acumulação e a especulação fundiária, as cadeias agroindustriais ao mesmo tempo se internacionalizam e expandem a inserção externa baseada nas “vantagens comparativas naturais”,<sup>451</sup> movimentando-se no primitivo esquema de hipóteses ricardianas, que foi deliberadamente abandonado e combatido nas mais potentes experiências de desenvolvimento do mundo contemporâneo, como as dos EUA, Japão, Coreia e China.

Esse impulso da ideologia liberal ganhou força com as reformas dos anos 1990 e a debilidade política e intelectual dos governos que as sucederam nos anos 2000. A modernização conservadora dos militares também propiciava lucro e renda fundiária baseada na captura e superexploração de recursos naturais, mas existia uma estratégia de industrialização, à qual a estratégia agrícola era subordinada. Na economia do agronegócio atual, diferentemente, existe um projeto de acumulação com centralidade do setor primário. Além da estratégia econômica, a economia do agronegócio também organiza ideologicamente a hegemonia da grande propriedade fundiária, das cadeias agroindustriais ligadas ao setor externo e da atuação estatal desvirtuada de suas finalidades constitucionais e vinculada à valorização financeira e fundiária, movida por aparatos institucionais, ideológicos e burocráticos que abrangem: (i) uma “bancada ruralista”, ativa na elaboração de leis oportunas ao “agro” e na desconstrução/desaplicação de comandos constitucionais (mais adiante tratados em maior detalhe); (ii) entidades como a Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e Confederação Nacional da Agricultura – CNA, que mobilizam *lobby* e propaganda em mídias nacionais e locais, buscando manufacturar o consenso simbólico de que o agronegócio é positivo e o único ou melhor caminho econômico (“o agro é pop”); (iii) expansão do crédito público vertido a expandir e centralizar capitais nas cadeias do agronegócio (SNCR e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES); (iv) desarticulação de instituições vinculadas à política fundiária (como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Fundação Nacional do Índio –

---

<sup>451</sup> DELGADO, Guilherme da Costa. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, Campinas, p. 61-68, 2013, p. 63.

FUNAI), desautorizadas a aplicar os princípios constitucionais da função social da propriedade e a demarcação e identificação da terra indígena; e (v) cooptação de centros de produção científica e acadêmica nos diversos campos do conhecimento. Esse conjunto de pressões e interesses vem penetrando, inclusive, setores autoproclamados como “progressistas” ou “nacionalistas”, a exemplo da enfática defesa da política externa dos governos federais do PT em relação à OMC, tida como uma estratégia eficaz e “inovadora”, que não raro incorporam-se à defesa das pautas gerais de um modelo que, como demonstram os dados acima, empurrou a economia brasileira para trás.<sup>452</sup>

Como ocorre no caso da soja, as *commodities* agropecuárias e minerais – soja, milho, carnes, açúcar-álcool, celulose de madeira, café, minério de ferro, bauxita-alumínio, etc., têm se expandido com base na exploração primordialmente extensiva de recursos naturais e não intensiva em tecnologia, apesar de existir relevante aumento de produtividade técnica, via de regra incorporado em propriedade intelectual das corporações dos países centrais e, daqui para a frente, dos conglomerados estatais chineses.

Essa expansão das *commodities* puxada pelo setor externo conduz, além da especialização primário-exportadora, a um processo vicioso de crescimento econômico dependente da superexploração de recursos naturais para atender às exigências crescentes de solvência das transações externas, agravadas pelo déficit comercial crescente das manufaturas, tornando, mais uma vez, o diagnóstico de Furtado atualíssimo.<sup>453</sup>

As consequências ambientais e sociais desse primitivo modelo ricardiano, subordinado aos países centrais e agora à China, que aposta em atividades que aprofundam nossa dependência tecnológica, foram identificadas por Celso Furtado como as profundas e permanentes marcas do subdesenvolvimento, atualizadas e repostas: (i) desmatamentos e queimadas devastadores à biodiversidade e impulsionadores das mudanças climáticas; (ii) a intensificação do pacote técnico agroquímico, com agressivo e descontrolado aumento da utilização de agrotóxicos (inclusive mediante a desarticulação de controles públicos sob pressão política do agronegócio), causando contaminações de solos, água, alimentos e pessoas; (iii) o reforço à concentração da propriedade; e (iv) a baixa incorporação do trabalho humano, com desagregadores efeitos de concentração de renda.

---

<sup>452</sup> DELGADO, *Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra*, op. cit., p. 64.

<sup>453</sup> DELGADO, Guilherme da Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

Celso Furtado é atual, dessa forma, porque seu diagnóstico não foi somente confirmado: as linhas de força que apontou foram ainda mais longe do que ele próprio talvez tenha vislumbrado enquanto estava entre nós, na regressão produtiva e desorganização mental e institucional. Entretanto, há um outro fator que torna Furtado absolutamente atual: nossa Constituição, nosso Direito Econômico para o setor agroalimentar, incorporam, como comandos jurídicos, o chamado *desafio furtadiano*, transformando seu diagnóstico simultaneamente em utopia e dogmática jurídicas. Esses são os objetos dos próximos capítulos.

## CAPÍTULO IV – CONSTITUIÇÃO E DIREITO ECONÔMICO PARA A SOBERANIA ALIMENTAR

*“O espírito republicano é uma exigência permanente de aperfeiçoamento ético da comunidade. É no sentido desse processo de permanente otimização da vida em sociedade, que deve ser entendida a noção de desenvolvimento (...). Ele se orienta, sempre, em função de três objetivos fundamentais: o crescimento econômico sustentável, a equalização das condições básicas de vida para todos e a participação efetiva do povo nas grandes decisões políticas.”*

FÁBIO KONDER COMPARATO

### IV.a. Direito Econômico, Ordem Econômica e desenvolvimento

O pensamento jurídico brasileiro incorporou na sua reflexão o estruturalismo econômico latino-americano, a partir do qual autores como Fábio Konder Comparato, Gilberto Bercovici e outros teceram a tradição do Direito Econômico vertido à superação do subdesenvolvimento.<sup>454</sup>

Essa tradição parte do diagnóstico sobre a dupla e simultânea necessidade de (i) internalização dos centros de decisão econômica e (ii) realização da homogeneização social,

---

<sup>454</sup> Conferir, entre outros: SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 453-475; COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico*, op. cit., p. 453-72; COMPARATO, Fábio Konder. A transferência empresarial de tecnologia para países subdesenvolvidos: um caso típico de inadequação dos meios aos fins. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *Direito empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 38-53; BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 35-44; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005; BERCOVICI, *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 13-14 e 351-361; BERCOVICI, *O ainda indispensável Direito Econômico*, op. cit., p. 503-519; BERCOVICI; OCTAVIANI, *Direito e Subdesenvolvimento*, op. cit., p. 65-84; BERCOVICI, Gilberto, MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 45, p. 79-89, 2007; OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, op. cit.; OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 57-92; ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica e constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 249-268, 2012.

instrumentos e processos indispensáveis para uma reforma nas posições de poder internas e externas.<sup>455</sup>

A tarefa do direito econômico brasileiro é promover a transformação das estruturas econômicas e sociais, vinculada ao chamado *desafio furtadiano*<sup>456</sup>, que implica “a criação de um sistema econômico articulado e capacitado para autogerir-se”, a partir de um “marco nacional capaz de unificar os critérios valorativos” das decisões.<sup>457</sup>

A formação de um sistema econômico nacional teria como condições (i) a criação e fortalecimento de “centros endógenos de decisão” capazes de viabilizar “a faculdade de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades estabelecidas por nós mesmos”;<sup>458</sup> (ii) que esse processo seja acompanhado por uma crescente homogeneização da sociedade, que abra espaço para a realização do potencial criativo da cultura brasileira;<sup>459</sup> e (iii) que essa “formação” se torne vontade coletiva, expressa e institucionalizada em um projeto político e formas jurídicas capazes de redirecionar a agenda das prioridades nacionais para muito além do mero cálculo econômico instrumental e de viés atomístico e egoísta, em função do bem-estar da coletividade e da realização das

---

<sup>455</sup> BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010, p. 399 e 406; OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, op. cit., p. 196-201; e BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento: o desafio furtadiano. In: D’AGUIAR, Rosa Freire (Org.). *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013. “É preciso, afinal, reconhecer e proclamar a evidência: em regime de livre concorrência entre unidades econômicas que obedecem à lei do lucro máximo, a desigualdade é sempre mais reforçada e acaba anulando a liberdade econômica, em nome da qual se erigiu o sistema. As relações empresariais, no mercado mundial, são relações de poder, com fins egoístas; e o poder econômico existe, hoje, sempre mais em função da acumulação tecnológica. Ora, na lógica do poder, ninguém se despoja de sua supremacia voluntariamente. Por outro lado, as nações subdesenvolvidas já não podem ser mantidas na ilusão de que, um dia, chegarão a igualar o nível de vida dos países opulentos. (...) Basta àquelas nações limitar seu projeto coletivo a uma erradicação da miséria generalizada e do desperdício luxuoso das camadas dominantes – o que já é tarefa ingente, envolvendo gerações. Para realizá-la, o domínio tecnológico na produção é obviamente necessário. Mas ele deve ser alcançado segundo objetivos próprios dos países pobres, e não de acordo com os interesses permanentemente hegemônicos nas nações industrialmente desenvolvidas” (COMPARATO, *A transferência empresarial de tecnologia para países subdesenvolvidos*, op. cit., p. 53).

<sup>456</sup> BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição* op. cit., p. 35-44; OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, op. cit., p. 146-159; e BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, op. cit., p. 13-14; 351-361.

<sup>457</sup> FURTADO, Celso. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975, p. 84-85.

<sup>458</sup> FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 108.

<sup>459</sup> *Ibidem*, p. 124.



potencialidades humanas,<sup>460</sup> passando necessariamente pela “participação maior do povo no sistema de decisões do país”.<sup>461</sup>

Essa perspectiva está contida na reflexão de Fábio Konder Comparato no clássico ensaio *O indispensável Direito Econômico*, em que afirma que o Direito Econômico visa a “atingir as próprias estruturas do sistema econômico, no sentido de seu aperfeiçoamento, ou mesmo de sua transformação, como é o caso notadamente em países subdesenvolvidos”.<sup>462</sup>

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente,<sup>463</sup> o que lhe dá os contornos básicos para ser um adequado instrumento de Direito Econômico. Essa característica transparece em especial da leitura do seu artigo 3º, que projeta profundas transformações econômicas e sociais, ao prever, como comandos cogentes, dotados de plena juridicidade (existência, validade e eficácia), objetivos de política social e econômica a serem perseguidos e alcançados pela República Federativa do Brasil e Estado que enfeixa e instrumentaliza seus poderes:

Artigo 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II – garantir o desenvolvimento nacional;  
III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

---

<sup>460</sup> “Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo” (FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 30). Para Furtado: “o desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente” (*Ibidem*, p. 76-77).

<sup>461</sup> FURTADO, Celso. Reflexões sobre a crise brasileira. *Revista de Economia Política*. v. 20, n. 4, 2000, p. 4-5.

<sup>462</sup> COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico*, op. cit., p. 464.

<sup>463</sup> BERCOVICI, *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 208. Para o debate sobre a noção de constituição dirigente e sua alegada “crise”, conferir: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 73-86 e 354-362; BERCOVICI, *Constituição e Política: uma relação difícil*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004., p. 9-21.

A garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução das desigualdades vincula todas as atividades econômicas, públicas, privadas e cooperativas, a esses objetivos maiores da República.<sup>464</sup> O artigo 3º funcionaliza todos os institutos jurídicos, tornando obrigatório ao Estado criar e utilizar os instrumentos de política econômica necessários à transformação político-social.<sup>465</sup>

A soberania econômica nacional, prevista formalmente, entre outros, no sistema dos artigos 1º, I, 4º, I, e 170, I, da Constituição, determina que a inserção brasileira no mercado internacional deve se dar em condições de igualdade e independência em relação aos outros atores, de forma a viabilizar o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II), ou seja, superar o subdesenvolvimento.<sup>466</sup>

O artigo 193,<sup>467</sup> a seu turno, estipula a promoção do bem-estar e da justiça sociais, cuja realização se dá, entre outros meios, pelo exercício dos direitos sociais garantidos no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho,

---

<sup>464</sup> GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 210-214; COMPARATO, *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*, op. cit., p. 19.

<sup>465</sup> VIDIGAL, *BNDES*, op. cit., p. 206. Como assinala Gilberto Bercovici: “[o] artigo 3º da Constituição de 1988 faz parte dos princípios constitucionais fundamentais. A característica teleológica destes princípios lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enumerar as principais opções político-constitucionais. (...) O artigo 3º da Constituição de 1988, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a ‘cláusula transformadora’ da Constituição. (...) a ‘cláusula transformadora’ explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impedem que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. (...) o artigo 3º da Constituição de 1988 está voltado para a transformação da realidade brasileira: é a ‘cláusula transformadora’ que objetiva a superação do subdesenvolvimento” (BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, op. cit., p. 292-294). Conferir também: BERCOVICI, *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 208-210.

<sup>466</sup> Artigo 1º, I, da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania (...)” Art. 4º, I: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional (...)” Artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. A concepção de soberania econômica não está de modo algum limitada a tais artigos; ao contrário, está expressa ou implícita em todo o texto, inclusive em capítulos outros que não aquele especificamente nomeado como “ordem econômica”, o que exige, então, análise sistemática e abrangente do tema. Conferir: BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, op. cit., p. 211. Conferir no mesmo sentido: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 223-225.

<sup>467</sup> “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...).” Em 2010, com a Emenda Constitucional nº 64, a alimentação foi formalmente inserida no rol de direitos sociais do artigo 6º, mas, mesmo antes disso, o direito à alimentação era, por óbvio, pressuposto do direito à vida (artigo 5º, *caput*),<sup>468</sup> do princípio da dignidade humana (artigo 1º, III) e do direito à saúde já garantido pelo mesmo artigo 6º. Além disso, a Constituição expressamente associava a alimentação com a satisfação das necessidades vitais básicas que precisam ser atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, IV).<sup>469</sup>

No título *Da Ordem Social*, diversos artigos também pressupõem o direito à alimentação adequada, como o dever do Estado de garantir o direito à saúde “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos” (artigo 196),<sup>470</sup> o que evidentemente abrange as políticas alimentares e nutricionais. A dimensão alimentar da saúde é reforçada pela previsão da atribuição do sistema único de saúde de “fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano” (artigo 200, VI). A constituição vincula o direito à educação e à alimentação adequada no artigo 208, VII, segundo o qual é dever do Estado garantir “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. O artigo 227, no mesmo sentido, fixa ser “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação”, entre outros.<sup>471</sup> A eliminação das desigualdades vigentes no seio da sociedade brasileira foi constitucionalizada por um programa com nítida vinculação ao bem-estar.<sup>472</sup> A concretização da Constituição se dará pela conquista da homogeneidade social.

---

<sup>468</sup> “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...)”.

<sup>469</sup> “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (...)”.

<sup>470</sup> “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

<sup>471</sup> FERRAZ, *Direito Humano à Alimentação e sustentabilidade no sistema alimentar*, op.cit., p. 86-87.

<sup>472</sup> “A ordem econômica na Constituição de 1988 – digo-o – postula um modelo de bem-estar” (GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 305).

Na seara das relações externas, como apontado, os fundamentos da República e os princípios que regem as relações (econômicas e políticas) internacionais determinam que a soberania e a independência devem permear as relações entre o Brasil e outras nações. Soberania nacional, nesses termos, pressupõe, segundo Eros Grau, “a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas”<sup>473</sup>, e por isso acentua-se como patamar civilizatório a ser cooperativamente construído a formação de uma comunidade latino-americana, que integre o continente econômica, política, social e culturalmente.

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; (...) III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados (...). Parágrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

O artigo 219, nessa interpretação sistemática, consubstancia o verdadeiro desenvolvimento, mediante a simultânea internalização de centros de decisão econômica, homogeneização da sociedade e realização das potencialidades na nossa cultura:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

Esse dispositivo constitucional sinaliza claramente que, no Brasil, mercado interno não é sinônimo de “livre mercado”, como postulam interpretações avessas ao texto constitucional.<sup>474</sup> A sua inclusão no artigo mencionado, como parcela integrante do

---

<sup>473</sup> GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 223.

<sup>474</sup> Como ressalta Octaviani, “o mercado interno integra o patrimônio nacional”, subordinando-se, portanto, à vontade política, não sendo o ‘mercado’ livre, mas funcionalizado. Integrar o patrimônio de alguém é submeter-se às posições jurídicas determinadas pelo titular do patrimônio. O titular do patrimônio é ‘a Nação’ e o objeto são as relações econômicas, de produção, de circulação, de poupança e de consumo. Não é teoria econômica adotada pela Constituição qualquer teoria que diga que o mercado é ou deva ser livre; tal pode ser um discurso sobre a Constituição, jamais o discurso da Constituição. O ‘mercado interno’ deve obedecer à Nação e viabilizar as duas tarefas de superação do subdesenvolvimento: a eliminação das assimetrias entre as classes e setores sociais, internamente (‘viabilizar o bem-estar da população’, ‘viabilizar o desenvolvimento socioeconômico da população’, ‘viabilizar o desenvolvimento cultural da população’), e entre os países, externamente (‘viabilizar a autonomia tecnológica do país’). A concretização do artigo 219 da Constituição Federal é a superação do subdesenvolvimento brasileiro” (OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1186. Conferir também: OCTAVIANI, Alessandro. Atuação do Estado em Relação à Economia dos

patrimônio nacional, significa a funcionalização do mercado interno como motor e centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, para viabilizar o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país. Como ressalta Bercovici, esse artigo “reforça a necessidade de autonomia dos centros decisórios sobre a política econômica nacional, complementando os artigos 3º, II e 170, I da Constituição”.<sup>475</sup>

O mercado interno, portanto, deve ser organizado e estimulado em função dos objetivos da nação – fixados pela Constituição – de soberania econômica e fim das desigualdades sociais. Isso implica o direcionamento das forças produtivas no sentido (i) de uma melhor distribuição da apropriação social do excedente, e (ii) da produção de tecnologias necessárias e adequadas ao país, bem como a realização de políticas de bem-estar, permitindo à maioria da população o acesso à cidadania, ao emprego e a dignas condições de vida.<sup>476</sup> Trata-se de direcionar as forças produtivas no sentido das necessidades humanas de existência e autodeterminação política e econômica. Bercovici explica que o conteúdo do artigo 219 foi inspirado no programa econômico formulado por Celso Furtado para a superação do subdesenvolvimento, incorporando à Constituição de 1988 o *desafio furtadiano* e condensando-o expressamente.<sup>477</sup> A disciplina jurídica do mercado interno brasileiro – e, portanto, de todos os específicos mercados que compõem esse todo – é subordinada ao próprio desenvolvimento nacional, e mercados – ou comportamentos nele

---

Seguros Privados: pensando a partir de Eros Grau. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs.). *Direito: Teoria e Experiência – Estudos em Homenagem a Eros Roberto Grau*. São Paulo: Malheiros, 2013, v. 1, p. 1223. Segundo Grau, a integração do mercado interno ao patrimônio nacional se dá “na medida em que a Constituição o toma como expressão da soberania econômica nacional” (GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988, op. cit.*, p. 252). No mesmo sentido, Salgado delinea a noção de mercado interno a partir da definição, elaborada por Washington Peluso Albino de Souza, de *domínio econômico nacional*, que seria a “somatória das atividades econômicas de uma nação”, alargada, a partir de reflexões marxistas, para o “espaço nacional de circulação do capital”. De outro lado, o patrimônio nacional, para o autor, não corresponde aos conceitos de patrimônio público (ou estatal) nem de patrimônio privado, e somente pode ser compreendido a quando articulado com a soberania econômica da nação: “A soberania de que trata o artigo em questão é a soberania econômica da nação. Além de não ter de se sujeitar aos interesses econômicos de outros Estados, deverá, para garantir o bem-estar de todos os seus cidadãos, dar ao mercado interno tratamento de patrimônio nacional, assegurando a independência tecnológica, econômica e social ao povo brasileiro” (SALGADO, Rodrigo Oliveira. Notas sobre o conceito de mercado interno e patrimônio nacional na Constituição de 1988. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, v. 7, p. 77-108, 2018, p. 103-104).

<sup>475</sup> BERCOVICI, *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais, op. cit.*, p. 19.

<sup>476</sup> VIDIGAL, *BNDES, op. cit.*, p. 200-201.

<sup>477</sup> “[O] disposto no artigo 219 da constituição de 1988 tem sua inspiração teórica na concepção de ‘desenvolvimento endógeno’ elaborada por Celso Furtado. (...) Segundo Furtado, os fins do desenvolvimento devem ser fixados pela própria sociedade nacional, como faz o texto constitucional de 1988. (...) Um dos objetivos deste processo é a homogeneização social com a garantia da apropriação do excedente econômico pela maior parte da população. O desenvolvimento endógeno exige também a internalização dos centros de decisão econômica, a dinamização e a integração do mercado interno, com grande ênfase para o desenvolvimento tecnológico, como dispõe o artigo 219” (BERCOVICI, *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais, op. cit.*, p. 220).

realizados – que não empurrem o Brasil para o rumo do desenvolvimento não encontram guarida na Constituição ou requisitos jurídicos básicos para sua existência, validade e eficácia.

A relevância do mercado interno em conexão com a soberania econômica nacional demarca claramente o sentido da política econômica positivada pela Constituição: uma política de desenvolvimento na qual se inserem todas as políticas econômicas relacionadas à agricultura e à alimentação, de maneira ampla e articulada entre si. A propriedade e o uso da terra, os instrumentos de incentivo e promoção da produção – crédito, seguro rural, incentivos fiscais, garantias de preços –, de criação e difusão de tecnologia nacional, de abastecimento e distribuição de alimentos pelo território, de renda e organização do trabalho e outras devem ter como prioridades a produção e abastecimento de alimentação saudável, nutritiva e culturalmente diversa e adequada da população brasileira, bem como a garantia da renda e do bem-estar dos produtores brasileiros. Não são compatíveis com a Constituição a especialização regressiva da economia brasileira e a dependência da exportação de *commodities*, assim como da importação de insumos e tecnologias, o poder de oligopólios da cadeia agroalimentar e, acima de tudo, a desigualdade e a fome que resultam dessa condição. A Ordem Econômica e os comandos para o funcionamento dos mercados, como se vê, não são neutros: portam um projeto de transformação da sociedade brasileira.<sup>478</sup>

A atuação do Estado é estratégica no direcionamento e na dinamização do mercado para concretizar a soberania e o bem-estar. O estímulo e a criação das novas estruturas econômicas e sociais são obrigatórios, e, para a promoção do desenvolvimento nacional (que envolve dimensões econômicas, políticas e culturais e afeta relações de poder entre Estados e entre classes), o Estado precisa ser sólida e racionalmente estruturado, sob uma perspectiva democrática e emancipatória.<sup>479</sup>

---

<sup>478</sup> “O artigo 219 fundamenta, segundo Eros Grau, a intervenção estatal no domínio econômico. O mercado interno não é sinônimo de economia de mercado, como pretendem alguns. A sua inclusão no texto constitucional, como parte integrante do patrimônio nacional, significa a valorização do mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população e a autonomia tecnológica do país. (...) O fato de o mercado interno integrar o mercado nacional (...), significa que ele se encontra subordinado ao poder de controle do titular daquele patrimônio, que é a Nação brasileira. O Estado nacional brasileiro, portanto, deve determinar o direcionamento das atividades que compõem o mercado interno no sentido positivado no texto constitucional, ou seja, da viabilização da homogeneização social e da internalização dos centros de decisão econômica” (BERCOVICI, *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*, op. cit., p. 219). No mesmo sentido: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 251-252.

<sup>479</sup> BERCOVICI; OCTAVIANI, *Direito e subdesenvolvimento*, op. cit., p. 66-67.

Para a consecução de tais objetivos, a Constituição fixa a competência comum dos entes federativos para o fomento à produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar, assim como o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, determinando a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23, VII e X),<sup>480</sup> o que os obriga a realizar uma variedade de políticas econômicas<sup>481</sup> por meio dos instrumentos de atuação do Estado *na e sobre* a economia,<sup>482</sup> heterointegrados pelos comandos finalísticos da Ordem Econômica Constitucional acima mencionados<sup>483</sup> e previstos expressamente, entre outros, no artigo 173,<sup>484</sup> que determina a atuação direta do Estado *na* economia para atender a relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional por meio de empresas estatais;<sup>485</sup> no artigo 175, que fixa o dever estatal de prestar

---

<sup>480</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (...) X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (...)”.

<sup>481</sup> PEREIRA, Lutero de Paiva. *Agricultura e Estado: uma visão constitucional*. 4ª edição. Curitiba: Juruá, 2014, p. 28.

<sup>482</sup> Eros Grau sistematizou as modalidades de atuação do Estado em relação aos processos econômicos: (i) a atuação estatal *na* economia, ou seja, atuação direta do Estado como produtor (sujeito econômico), pode ocorrer por (i.a) absorção, hipótese em que atua em regime de monopólio de determinado setor da atividade econômica; ou (i.b) *participação*, quando assume apenas parcialmente o controle dos meios de produção, atuando em regime de competição com atores privados em um determinado mercado; (ii) a atuação do Estado *sobre* a economia, como agente normativo e regulador, ocorre por (ii.a) *direção*, quando o Estado expede comandos jurídicos cogentes aos atores e ao mercado, ou (ii.b) *indução*, quando expede normas facultativas, promocionais, voltadas a estimular comportamentos dos agentes econômicos no sentido buscado pela política econômica, sem compulsoriedade ou sanção. Conferir: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, *op. cit.*, p. 87-148. Conferir também: VIDIGAL, *BNDES*, *op. cit.*, p. 202-204. Para uma abordagem aprofundada da atuação do Estado brasileiro em relação à economia anterior à vigência da Constituição de 1988 conferir: VENÂNCIO FILHO, *A intervenção do Estado no domínio econômico*, *op. cit.*

<sup>483</sup> OCTAVIANI; NOHARA, *Estatais*, *op. cit.*, p. 57-62.

<sup>484</sup> Artigo 173, *caput*: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

<sup>485</sup> Conferir: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, *op. cit.*, p. 273-285. Sobre a massiva atuação das empresas estatais dos Estados capitalistas contemporâneos, bem como o seu regime jurídico e a experiência brasileira, conferir: OCTAVIANI; NOHARA, *Estatais*, *op. cit.*

serviços públicos;<sup>486</sup> e no artigo 174, que positiva o dever do Estado de planejar o processo de desenvolvimento.<sup>487</sup>

---

<sup>486</sup> Em termos bastante gerais, o debate sobre serviço público se estruturou, no Brasil, a partir de suas concepções materiais e formais. Não é o escopo do presente trabalho adentrar essa discussão, por isso apenas apontamos algumas conhecidas posições doutrinárias a respeito. A noção de serviço público defendida, entre outros, por Eros Grau, sob uma perspectiva material, baseada nos aportes teóricos de León Duguit e do administrativista brasileiro Ruy Cirne Lima, consiste nas atividades indispensáveis à consecução da coesão e interdependência sociais. Segundo essa abordagem, os serviços públicos podem estar previstos explícita ou implicitamente no texto constitucional, sendo o elemento fundamental para a caracterização de um serviço público a importância daquela atividade econômica, em dado momento histórico, para a coesão e interdependência sociais, ou seja, a sua vinculação ao interesse social. Conferir: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 104-139. Ver também: GRAU, Eros. Constituição e Serviço Público. In: GRAU; Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.), *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo: Malheiros, 2001, p. 249-267. Para Duguit, a noção de serviço público, ao implicar a prestações perante a coletividade como justificação maior do Estado, substituiria o próprio conceito de soberania como fundamento do direito público moderno. (DUGUIT, León. *Las transformaciones del derecho público y privado*. Buenos Aires: Heliasta, 2007, p. 27-48). Cirne Lima se aproxima dessa visão, e relacionar o serviço público a atividades de caráter existencial para a sociedade. Conferir: LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 201-215. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello estão entre os autores que adotam concepções formais, baseadas na premissa de que apenas seriam serviços públicos as prestações realizadas em regime de direito público, ou seja, de direito administrativo. Conferir: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 633-639; e PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 279-317.

<sup>487</sup> Artigo 174, *caput* da Constituição Federal: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. A função estatal de planejamento é *poder-dever*, e não faculdade, isto é, o Estado não pode limitar-se a incentivar, ou mesmo regular, mas deve obrigatoriamente *planejar o desenvolvimento*. Conferir: VIDIGAL, *BNDES*, op. cit., p. 204-209. Sobre a noção de planejamento no direito brasileiro, conferir: GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 13; GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 144-145, 298-302 e 337-339; COMPARATO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: JAGUARIBE, Hélio et. al. (Orgs.). *Sociedade Democrática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986, p. 397-388 e 407-408; COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989; COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 83-123; COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, p. 12-24, 1994; BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, op. cit. p. 191-194 e 377-402; BERCOVICI, *Constituição econômica e desenvolvimento*, op. cit., p. 69-86; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 4ª ed., São Paulo: LTr, 1999, p. 377-203; OCTAVIANI; NOHARA, *Estatais*, op. cit., p. 80-83; e LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. Sobre o planejamento sob a perspectiva econômica, conferir: CEPAL. Introdução à técnica de planejamento. In: BIELSCHOWSKY, *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, op. cit., p. 263-292; RANGEL, Ignácio. Elementos de Economia do Projeto. In: RANGEL; BENJAMIN, *Obras Reunidas*, op. cit., p. 355-446 e 453-509; PREBISCH, Raúl. *O Manifesto Latino-americano e Outros Ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011, p. 299-318; LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 27-117; SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010, p. 127-179; MIGLIOLI, Jorge. *Introdução ao Planejamento Econômico*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983; e MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 9-27. Sobre a experiência brasileira de planejamento do desenvolvimento, Conferir: OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte: [S.n.], 1955, p. 15-149; IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996; e KON, Anita. A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal. In: KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1999, v. 2, p. 15-305.



#### IV.a.i. A Ordem Econômica, o *desafio furtadiano* e a dimensão ecológica

O abrangente e sofisticado projeto de desenvolvimento estruturado pela Constituição brasileira exige, ainda, especial atenção à dimensão *ecológica* da transformação econômica, social e cultural almejada, sobretudo diante do fato de que o Brasil é o país mais megabiodiverso do mundo.<sup>488</sup>

A introdução da temática ambiental na Constituição Brasileira é um marco histórico, não apenas porque trouxe pela primeira vez um capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente,<sup>489</sup> mas pela amplitude com que o tema é tratado ao longo de todo o texto.<sup>490</sup> Durante a Assembleia Constituinte, o tema da proteção ambiental foi tratado pela Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, no âmbito da Comissão da Ordem Social.<sup>491</sup> Segundo o relatório do Anteprojeto da Subcomissão:

---

<sup>488</sup> É monumental a tarefa de diagnosticar o estado da biodiversidade brasileira, dada a sua gigantesca riqueza e também a dimensão do que ainda não é conhecido neste campo. Um dos estudos mais abrangentes até o momento – um esforço de visualização do estado do conhecimento atual – foi realizado no âmbito do projeto Estratégia Nacional da Biodiversidade, do Ministério do Meio Ambiente. Esse estudo estimou que o país teria, em média, cerca de 15% do total mundial das espécies classificadas dos grandes grupos taxonômicos, resultando em um número total de espécies que varia entre 1.383.600 e 2.394.700. Com base nessa estimativa, o Brasil posiciona-se como primeiro do mundo em biodiversidade, com cerca de 1,8 milhão de espécies, em torno de dez vezes o número atual de espécies conhecidas no país, que é de 200 mil. Simultaneamente a essa riqueza em biodiversidade, outro importante atributo biológico se verifica: o elevado grau de endemismo, ou seja, de espécies que ocorrem apenas no território nacional. A combinação entre riqueza de espécies e elevado grau de endemismo coloca o Brasil na lista dos 17 países megadiversos do mundo. Conferir: LEWINSOHN, Thomas; PRADO, Paulo Inácio. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. In: *Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006, v. 1, p. 81-82. Conferir também: ALVAREZ, Albino Rodrigues; MOTA, José Aroudo (Orgs.) *Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Brasília: IPEA, 2010, p. 59-60. Segundo Octaviani, a biodiversidade sofreu um processo de mercantilização, de transformação da vida em matéria-prima para a acumulação do capital, o que se evidenciaria até mesmo no surgimento e na penetração das expressões *recursos biológicos* e *recursos genéticos* nas legislações, convenções e contratos, revelando a ênfase dada ao valor reprodutivo (ou valor de troca) da biologia e, portanto, a sua sujeição/conformação/espoliação pelas hierarquias do sistema centro-periferia ou divisão internacional do trabalho. Conferir: OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, op. cit., p. 89-91 e 129-131.

<sup>489</sup> LESSA, Natalie Coelho. *Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar: reflexões sobre Brasil, Equador e Bolívia*. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 30-31.

<sup>490</sup> Segundo Grau, trata-se de um dos capítulos mais avançados da Constituição. Conferir: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 248. Conferir: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 864-866. Conferir: NUSDEO, Ana Maria. A interpretação do princípio da defesa do meio ambiente na Ordem Econômica e a extensão do Direito ao Meio Ambiente. In: NUSDEO, Fábio (Org.). *A Ordem Econômica Constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 331-334. Para um estudo da legislação ambiental anterior à Constituição de 1988 à luz do Direito Econômico, conferir: SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico e Legislação Florestal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 26, n. 19/20, p. 330-368, 1978.

<sup>491</sup> LESSA, *Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar*, op. cit. p. 26-27.

[o] patrimônio de recursos naturais brasileiros – invejável, no conjunto das nações – sempre foi considerado, aberrantemente, uma vasta propriedade particular das elites, seja para seu usufruto social, seja para a consecução de seus projetos econômicos próprios. O Estado, por sua vez, foi um assistente omisso, complacente ou aliado na espoliação de bens renováveis e não renováveis, na degradação de ecossistemas vitais para o equilíbrio ecológico, na acirrada predação que, em cadeia, causaram problemas insolúveis até hoje. (...). Veremos, por eles, que é inquantificável a perda econômica já sofrida pelo país em benefício de pequenos grupos. Diríamos, mesmo, que a modernização da sociedade brasileira passa por um esforço nacional de defesa de nosso patrimônio natural, cultural, histórico e étnico. A nova Constituição é o momento preciso para estabelecermos critérios para o desenvolvimento, para darmos prioridade à qualidade de vida de nossa população, para criarmos normas que balizem, limitem e responsabilizem a atividade produtiva, dando-lhe um substrato social.<sup>492</sup>

As disputas entre projetos de setores econômicos interessados na manutenção da histórica exploração predatória e devastadora de recursos naturais, ecossistemas e do patrimônio étnico e cultural brasileiro, de um lado e, de outro, setores populares defensores da biodiversidade, da proteção das comunidades tradicionais e da soberania sobre os recursos naturais foram travadas não apenas na Constituinte, mas através da brutal violência que assassinou muitas lideranças populares – advogados, padres, pastores e líderes sindicais como Chico Mendes, defensor histórico dos povos da Floresta Amazônica.<sup>493</sup>

Ainda assim, a exploração da atividade econômica em equilíbrio com a proteção do meio ambiente passou a ser um dos fundamentos da ordem econômica brasileira, como contido no artigo 170, VI. Inexiste proteção constitucional à atividade econômica, seja de iniciativa pública, privada ou cooperativa, que sacrifique o meio ambiente.<sup>494</sup>

---

<sup>492</sup> ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Ordem Social. *Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, v. 192, p. 10-11.

<sup>493</sup> WESTIN, Ricardo. Assassinato de Chico Mendes faz 30 anos. *Senado Notícias*, Brasília, 3 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/assassinato-de-chico-mendes-faz-30-anos/assassinato-de-chico-mendes-faz-30-anos>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021. Sobre as propostas de diversos setores econômicos e sociais na Assembleia Constituinte, conferir: GRAU, Eros; LONZAR, William, A Ordem Econômica e Social na Constituinte: propostas. In: FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP (Org.). *Processo constituinte; a ordem econômica e social*. São Paulo: FUNDAP, 1987, p. 91-118. Sobre os violentos embates a respeito da política agrícola e agrária, em especial do tratamento da reforma agrária, conferir: SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; e POMPEIA, Caio. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021, p. 111-118.

<sup>494</sup> GRAU, Eros. Proteção do meio ambiente (Caso do Parque do Povo). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 702, p. 247-260, 1992, p. 251. Conferir: também: DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2ª ed. rev., São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 238-244.

O artigo 225<sup>495</sup> consagra “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.<sup>496</sup> Segundo Solange Teles da Silva, o mencionado artigo (i) afirma o valor

---

<sup>495</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. §1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”.

<sup>496</sup> Diversos outros artigos da Constituição tratam do meio ambiente, evidenciando obrigatoriedade de incorporação da dimensão ecológica em todos os aspectos da vida social: Artigo 5º, inciso LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”; Artigo 23, fixa competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII); Artigo 24, estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI) e “responsabilidade por dano ao meio ambiente (...)” (inciso VIII); Artigo 129, inciso III: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”; Artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...] § 3º: O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”; Artigo 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...) II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (...)”; Artigo 200, inciso VIII: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”; Artigo 216: “Constituem patrimônio cultural brasileiro (...) V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

do meio ambiente para assegurar a dignidade humana e a própria continuidade da vida no planeta e (ii) vincula o desenvolvimento à sustentabilidade.<sup>497</sup>

Ignacy Sachs afirma que sustentabilidade implica a harmonização de objetivos econômicos, sociais e ambientais, abordagem nomeada pelo autor de *ecodesenvolvimento* e, depois, de *desenvolvimento sustentável*, que teria oito dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.<sup>498</sup> A ideia de desenvolvimento sustentável começou a ser difundida a partir em 1987, quando foi divulgado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU o relatório *Our common future* (“Nosso futuro comum”), também conhecido como *Relatório Brundtland*, no qual desenvolvimento sustentável foi definido como um processo que “procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer aquelas do futuro”.<sup>499</sup>

Celso Furtado antecipou em mais de uma década as questões tratadas pelo *Relatório Brundtland*, situando as condicionantes ambientais do progresso econômico contemporâneo no espectro do sistema centro-periferia e do subdesenvolvimento. Já em 1974, no livro *O Mito do Desenvolvimento Econômico*,<sup>500</sup> suas preocupações antecipam abordagens posteriores e que vieram a tornar-se retórica comum – dos economistas focados

---

<sup>497</sup> SILVA, Solange Teles. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. *Revista de Direito Ambiental*, Curitiba, v. 48, p. 225-245, 2007, p. 229.

<sup>498</sup> SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 71-72.

<sup>499</sup> No original: “Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future.” (BRUNDTLAND Gro Harlem. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Nova York: ONU, 1987, p. 51). José Eli da Veiga apresenta um panorama didático dos diferentes significados atribuídos às noções de “desenvolvimento” e “sustentabilidade”, adotando uma síntese das abordagens de Celso Furtado e de Ignacy Sachs. Conferir: VEIGA, José Eli. *O desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

<sup>500</sup> FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

na sustentabilidade, como Sachs, ou do campo da economia ecológica,<sup>501</sup> por exemplo – quanto ao impacto do desenvolvimento ou do processo econômico sobre o ecossistema.<sup>502</sup>

O economista brasileiro alertou para o fato de que o padrão de consumo dos países centrais não poderia ser disseminado e adotado pela maioria da população mundial sem acarretar um colapso ambiental, de modo que o desenvolvimento, nos países periféricos, não poderia significar a mera reprodução dos padrões de consumo daqueles, claramente irresponsável ao longo de décadas – malgrado sua pretensão de superioridade no debate sobre meio-ambiente.<sup>503</sup> Furtado, realizando uma crítica da economia em termos finalísticos e instrumentais, cognitivos e operacionais, aponta as evidentes limitações à hermenêutica do PIB (assim como a taxa de crescimento do PIB), “vaca sagrada dos economistas”,<sup>504</sup> por conter definições arbitrárias, entre as quais a exclusão no cálculo do produto dos impactos ou custos ambientais:

[p]or que ignorar, na medição do PIB, o custo para a coletividade da destruição dos recursos naturais não renováveis e dos solos e florestas (dificilmente renováveis)? Por que ignorar a poluição das águas e a destruição total dos peixes nos rios em que as usinas despejam seus resíduos?<sup>505</sup>

---

<sup>501</sup> Em *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Furtado faz referência à obra do economista Nicholas Georgescu-Roegen, para afirmar que a criação de valor econômico provoca processos irreversíveis no mundo físico, que a economia não pode ignorar. Georgescu-Roegen, considerado um precursor das contemporâneas reflexões sobre a Economia Ecológica, formulou uma profunda crítica à concepção mecanicista do processo econômico como um sistema circular e isolado da natureza, como faz a economia neoclássica. Cechin e Veiga afirmam que as contribuições do economista romeno “representam a linha demarcatória entre o que pode ser considerado Economia Ecológica e as vertentes ambientais da Economia Neoclássica” (CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. *A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 438-454, 2010, p. 448). Conferir também: CAVALCANTI, Clóvis. *Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 53-67, 2010.

<sup>502</sup> Conferir: CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. 5, n. 2, p. 73-84, 2003.

<sup>503</sup> “O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. (...) a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo?” (FURTADO, *O mito do desenvolvimento econômico, op. cit.*, p. 75).

<sup>504</sup> FURTADO, *O mito do desenvolvimento econômico, op. cit.*, p. 117.

<sup>505</sup> *Ibidem*, p. 118. O autor também critica a ocultação das desigualdades de renda pelo cálculo do PIB, dado que “se o aumento da taxa do crescimento do PIB é acompanhado de baixa do salário real e esse salário está no nível e subsistência fisiológica, é de admitir que estará havendo um desgaste humano” (*Ibidem*, p. 118).

No livro *Brasil: a construção interrompida*, afirma ser inerente à civilização consumista contemporânea um processo depredador, e que “as fontes de energia em que se funda o estilo de vida que ela estimula caminham para a exaustão, eleva-se a temperatura em nosso ecúmeno e é progressivo o empobrecimento da biosfera”,<sup>506</sup> apontando para grandes calamidades e concentração de riqueza:

em benefício de uma minoria cujo estilo de vida requer um dispêndio crescente de recursos não-renováveis e que somente se mantém porque a grande maioria da humanidade se submete a diversas formas de penúria, principalmente à fome. Uma minoria dispõe dos recursos não-renováveis do planeta sem se preocupar com as consequências para as gerações futuras do desperdício que hoje realiza.<sup>507</sup>

No contexto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – ECO-92,<sup>508</sup> Furtado chamou a atenção para a histórica responsabilidade dos países centrais pela destruição irreparável do

---

<sup>506</sup> FURTADO, *Brasil, op. cit.*, p. 75-76.

<sup>507</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>508</sup> Na ocasião dessa Conferência Mundial foi assinada, no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992, a Convenção sobre a Diversidade Biológica – CDB, que entrou em vigor no plano internacional em 29 de dezembro de 1993 e, no Brasil, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. A CDB regula o direito da humanidade à preservação da biosfera, estruturada sobre três bases principais – a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade, e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos – e se refere à biodiversidade em âmbito de ecossistemas, espécies e recursos genéticos. No entanto, segundo Comparato, “a natureza tradicionalmente convencional do direito das gentes torna improvável a organização de um sistema eficaz de proteção ao meio ambiente no mundo, dada a inexistência de uma instância supranacional que limite a soberania estatal nessa matéria e puna os responsáveis, muitos dos quais hoje são grupos multinacionais ou transnacionais de empresas. Hoje, a consciência ética universal exige a inclusão dos atos de degradação significativa do meio ambiente na lista dos crimes contra a humanidade” (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 440). É eloquente sobre essa afirmativa o fato de que um dos países mais poluidores do mundo, os Estados Unidos, não tenha ratificado o tratado até hoje. Por outro lado, a industrialização acelerada da China e Índia, os dois países com maior concentração demográfica do planeta, agravou significativamente o aquecimento global. Entre 1990 e 2000, o aumento da emissão de gases poluentes na China foi de 0,9% ao ano, e a partir de 2000, passou a ser de 2,9% ao ano, ou seja, mais do que quadruplicou. Além disso, o desmatamento nas áreas tropicais do planeta é responsável por parte considerável das emissões mundiais de dióxido de carbono, e o Brasil continua a estar entre os países de mais intenso desmatamento no mundo. Conferir a Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <<https://www.cbd.int/>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2021. Conferir também: ALVES, José Eustáquio Diniz. Emissões de CO<sub>2</sub>, por área territorial, nos 3 países mais poluidores do mundo. *EcoDebate*, 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/12/20/emissoes-de-co2-por-area-territorial-nos-3-paises-mais-poluidores-do-mundo-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021. Conferir também: ALVES, José Eustáquio Diniz. O Brasil é o país que mais mata e desmata no planeta. *CEE Fiocruz*, Rio de Janeiro, 2 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=O-Brasil-e-o-pais-que-mais-mata-e-desmata>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021. Segundo Octaviani, apesar dos conhecidos problemas da eficácia dos instrumentos de direito internacional, a CDB afirma a necessidade de endogeneização, pelos países periféricos e megabiodiversos, da tecnologia ligada à biodiversidade, em especial aos recursos genéticos, aportando à regulação brasileira capilaridade aos comandos econômicos constitucionais. Conferir: OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento, op. cit.*, p. 201-209.

patrimônio natural e da herança cultural dos países periféricos, causando o esgotamento da camada de ozônio, o aquecimento do planeta, a destruição da biodiversidade nos países do Terceiro Mundo, a poluição dos rios, oceanos e solos, e a exportação de resíduos tóxicos. Reafirmando seu diagnóstico sobre as consequências do padrão gestado pelos países centrais, condutores e reprodutores dos padrões poluentes e predatórios – histórico que jamais lhes permitiria o ar de superioridade moral com que passaram a referir-se a outros países – afirma que existe, portanto:

uma *fatura ecológica* a ser paga pelos países que, ocupando posições de poder, se beneficiaram da formidável destruição de recursos não renováveis, ou somente renováveis a elevado custo, que está na base do estilo de vida de suas populações e do modo de desenvolvimento difundido em todo mundo por suas empresas.<sup>509</sup>

A reflexão sobre o subdesenvolvimento originária da periferia e da posição de país megadiverso reconhece há tempos que o desenvolvimento, para nós, não pode pretender emular os históricos padrões predatórios e superexploradores do centro: o *desafio furtadiano*, encartado na Ordem Econômica Constitucional, implica preservar o patrimônio natural e cultural de um lado e, de outro, liberar a criatividade da lógica instrumental da acumulação econômica e de poder militar, para que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos concebidos como um fim, portadores de valores inalienáveis,<sup>510</sup> em um processo civilizatório de criação de mecanismos jurídicos de decisão e vontade coletiva que ative o potencial reorganizador dos recursos de poder econômico e político<sup>511</sup>, para a concretização da *soberania econômica* e da *soberania popular*. O *desafio* ou *sentido furtadiano* de nossa ordem constitucional funda-se em uma reflexão autônoma, vertida, por sua vez, à construção de autonomia.

A consagração constitucional da proteção do meio ambiente implica, nesse conjunto de comandos jurídicos, que a condução das atividades econômicas deve não apenas preservar, mas viabilizar a perenidade e a resiliência do ecossistema, *em equilíbrio* com a busca de autonomia tecnológica, a ampliação do emprego e da renda que promova um melhor nível de vida coordenado com a desconcentração da renda, e condições de vida mais saudáveis. Nesse sentido, Cristiane Derani sustenta que:

---

<sup>509</sup> FURTADO, *Brasil, op. cit.*, p. 77.

<sup>510</sup> FURTADO, *Brasil, op. cit.*, p. 78.

<sup>511</sup> FURTADO, *Criatividade e dependência na civilização industrial, op. cit.*, p. 161.

o acesso à alimentação sadia, oferecida no mercado ou garantida numa política de crédito agrícola compatível a quem vive da produção da terra; a qualidade da água que se consome e a sua disponibilidade para o lazer; (...) o investimento em efetiva qualidade de vida no ambiente de trabalho (...); o uso sustentável de recursos naturais renováveis e tratamento adequado aos recursos naturais não-renováveis voltado à efetiva melhoria da qualidade de vida das pessoas pertencentes à sociedade envolvida são exemplos de indicadores que contribuem à aferição do desenvolvimento propugnado pela ordem econômica constitucionalmente assegurada.<sup>512</sup>

Como assevera André Ramos Tavares, a partir da Constituição de 1988, “nem o desenvolvimento há de ser impedido pela proteção ambiental, nem o meio ambiente poderá ser desconsiderado pelo desenvolvimento econômico”.<sup>513</sup>

#### *IV.a.i.1. Biodiversidade: um país com capacitação científico-tecnológica*

A proteção da biodiversidade é elemento central para esse conjunto normativo instrumentalizador do desenvolvimento sustentável. Segundo Comparato, ela representa “o fundamento biológico do direito à diferença, em matéria de gênero, etnia ou tradição

---

<sup>512</sup> DERANI, *Direito Ambiental Econômico*, op. cit., p. 242. “Esse modo de pensar o desenvolvimento econômico decorre da interpretação dos princípios da ordem econômica constitucionalmente construídos, e que se destinam a reger a atividade econômica e seus fatores. Um novo ângulo de se observar o desenvolvimento econômico, inserindo outros fatores na formação de políticas públicas, é conformatado pela presença do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exposto no art. 225 se faz presente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica do artigo 170, VI. A positivação desse princípio ilumina o desenvolver da ordem econômica, impondo a sua sustentabilidade” (*Ibidem*, p. 243).

<sup>513</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003. A implementação dessa visão não é isenta de apropriações indevidas e do perigo de esvaziamento promovido por interesses econômicos diversos dos objetivos constitucionais. Guilherme Delgado alerta para os riscos sociais de uma “economia verde de vertente financeira”, da qual são exemplos os Créditos de Carbono e Cotas de Reserva Ambiental criados pelo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) – títulos patrimoniais novos, pelos quais os “proprietários e possuidores” convertem o ativo real (área florestal) em direito de propriedade do comprador que podem ser transacionados em Bolsas de Valores ou de *Commodities*, promovendo a internacionalização do mercado de terras, principalmente das terras de vasta cobertura florestal natural. Esses títulos requerem titularidade legal reconhecível, para negociação no mercado financeiro, mas a titularidade da esmagadora maioria dos territórios das florestas em Parques e Reservas, Terra Indígena e Terras Devolutas é da União ou dos estados, não obstante em todas essas áreas públicas haver intrusão de grileiros e, em pequenas dimensões, de posseiros familiares. Essas terras públicas precisariam então ser privatizadas legalmente, para depois serem financeirizadas e internacionalizadas. Esse processo ignora absolutamente a situação agrária do país, a população rural e o meio ambiente, porque “crédito de carbono emitido a partir do fato natural (absorção de dióxido e emissão de oxigênio) não envolve nenhum trabalho humano, mas sim a captura de uma renda fundiária ambiental mundial, por conta de uma ilegítima apropriação privada do território. Tampouco melhora a situação ambiental das regiões nacionais de agricultura avançada, que também poderiam compensar seus débitos com compra de títulos no mercado financeiro” (DELGADO, *Terra, trabalho e dinheiro*, op. cit., p. 302-303).



cultural”.<sup>514</sup> Sob essa perspectiva, a própria humanidade se fortalece pela preservação das diversidades natural e cultural, e se enfraquece com a ampliação de desigualdades sociais, ou seja, de situações de dominação de uns sobre outros, fundadas na pretensa superioridade de um gênero, de uma raça, ou de uma cultura. Assim como Furtado, Comparato aponta as consequências e o pesado legado deixado pelos países centrais, dentre os quais uma estrutural e juridicamente organizada ameaça à biodiversidade:

de um lado, os atuais padrões de consumo, no mundo rico, incentivam os países subdesenvolvidos a exportar mercadorias, como as madeiras nobres, cuja extração provoca a degradação do meio ambiente. De outro lado, os mesmos países subdesenvolvidos são pressionados a admitir a instalação, em seu território, de indústrias altamente poluentes, cujo funcionamento é vedado nos países ricos.<sup>515</sup>

Para além da ameaça de cunho “extrativo” ou “poluente”, há uma outra, com muito mais sofisticação sociotécnica: a apropriabilidade dos recursos genéticos. Partindo da premissa de que “nenhuma espécie de ser vivo pode ser monopolizada por ninguém, e que o genoma de qualquer espécie biológica é um patrimônio universal, cujos componentes não podem, legitimamente, ser objeto de apropriação”,<sup>516</sup> Comparato alerta que a possibilidade de “monopólio de produção e distribuição de espécies, obtidas pelo processo de transgenia, cria o colossal perigo de uma submissão da biodiversidade aos interesses comerciais de macroempresas”.<sup>517</sup> A perversidade do reconhecimento da propriedade industrial sobre organismos geneticamente modificados está em que ela garante o monopólio comercial – na prática, indefinido e não temporário, devido aos longos prazos legais e às práticas abusivas de *evergreening*<sup>518</sup> – sobre sementes transgênicas às grandes empresas produtoras, que fazem com que as sementes oriundas das plantas geneticamente modificadas sejam, ao contrário de milênios de prática agrícola, estéreis, de forma que os agricultores que utilizam sementes transgênicas podem obter somente uma única colheita, precisando adquirir novamente, em um ciclo de dependência infinito, as sementes para o plantio seguinte. Além disso, contrapondo-se a uma regra basilar de proteção do consumidor e da própria autonomia

---

<sup>514</sup> COMPARATO, *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 441.

<sup>515</sup> *Ibidem*, p. 441.

<sup>516</sup> *Ibidem*, p. 441-442.

<sup>517</sup> *Ibidem*, p. 443.

<sup>518</sup> “*Evergreening*” é um termo utilizado para designar a perenização ou postergação abusiva, caracterizada pelas estratégias variadas utilizadas pelos detentores de patentes para estender seus monopólios para além dos prazos legais de proteção, mesmo na ausência de qualquer benefício adicional. Essas práticas têm como principal objetivo atrasar a entrada de concorrentes no mercado. Conferir: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A revisão da Lei de patentes: inovação em prol da competitividade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013, p. 44.

privada, as alterações genéticas criam plantas resistentes a determinados pesticidas produzidos unicamente pela mesma empresa que vende as sementes, gestando em larga escala a chamada “venda casada” e uma situação de constrangimento contratual estrutural, que só são passíveis de enquadramento nos termos da Ordem Econômica, transcendendo em muito a capacidade cognitiva e operativa dos esquemas clássicos de direito privado.<sup>519</sup>

O § 1º, III do artigo 225 da Constituição atribui ao Estado e à coletividade, para que se efetive a proteção do meio ambiente pela ordem econômica, os deveres de “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”.

Segundo Octaviani, essa previsão justamente completa a interpretação do artigo 219, conformando juridicamente um programa de internalização da tecnologia com sentido distributivo em um país megabiodiverso, como é o caso do Brasil. A partir da Ordem Econômica Constitucional, “deve-se organizar um sistema nacional de inovação periférico com sentido distributivo (social) que tome a megabiodiversidade como problema e solução”.<sup>520</sup> O desafio furtadiano, nuclear em nossa ordem econômica, traz o desenho de uma economia que transcende, em muito, a imagem ilusória de uma economia liberal, em que os atores privados seriam os centros de decisão, a partir de seus interesses egocêntricos e sua microrracionalidade limitada e autorreferente.

#### IV.a.ii. Ordem Econômica, Soberania Alimentar e funcionalização dos mercados agrícolas

---

<sup>519</sup> COMPARATO, *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*, *op. cit.*, p. 443. Para uma análise detalhada da cadeia de produção de sementes transgênicas de soja e do manejo de títulos e contratos de propriedade intelectual da biotecnologia e os impactos sobre a concorrência, conferir: OCTAVIANI, Alessandro. Concorrência, patentes e cultivares (caso ‘Monsanto’). In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2017, v. 2, p. 131-197.

<sup>520</sup> OCTAVIANI, *Recursos genéticos e desenvolvimento*, *op. cit.*, p. 200. Eros Grau afirma que, a partir do artigo 225 da Constituição, “é experimentada a perspectiva holística da análise ecológica, que, não obstante, permanece a reclamar tratamento crítico científico da utilização do fator recursos naturais. (...) Variedade e fertilidade genética crescem dos Polos para o Equador, onde a diversidade se multiplica e as transformações se apuram com maior intensidade. Admitida a metáfora, a preservação do patrimônio genético – sua diversidade e integridade – diante do neodilúvio das queimadas e outras formas de destruição ecológica, bem assim, da exploração econômica predatória, é uma tarefa de Noé. Cuida-se de preservar patrimônio genético animal e vegetal, esta fonte inesgotável de fármacos e nutrientes, cuja comercialização dá conta da sua extrema relevância, da qual ainda não nos apercebemos” (GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, *op. cit.*, p. 249).

A Constituição Federal consagrou também a proteção do conhecimento tradicional, das culturas e dos territórios dos povos indígenas, afro-brasileiros e comunidades tradicionais,<sup>521</sup> que compõem um sistema articulado aos comandos do artigo 1º e do artigo 3º para a ampla fruição dos direitos econômicos e sociais e para o fortalecimento do poder

---

<sup>521</sup> O artigo 215 reconhece o pluralismo étnico e cultural do país, identificando as culturas populares, os povos indígenas, os afro-brasileiros e outros grupos participantes do processo civilizatório nacional como detentores de direitos culturais: “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º – O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. No artigo 216, a constituição protege os conhecimentos tradicionais: “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico; (...)” O § 5º do artigo 216 determina o “tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”, e o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT reconheceu a propriedade das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, cabendo ao Estado emitir os títulos respectivos. As culturas e territórios dos povos indígenas também são reconhecidos pela atual Constituição Federal: “Art. 231 – São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ‘ad referendum’ do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. § 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º”. Conferir: DALLARI, Dalmo de Abreu. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 28, n. 111, p. 315-320, 1991, p. 19-20. Conferir também: DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos constitucionais dos quilombos. *Gazeta Mercantil*, Caderno A, 23 de março de 2009, p. 10. Disponível em: <<http://terrasedireitos.org.br/2009/03/23/direitos-constitucionais-dos-quilombos/>>. Acesso em: 10 de março de 2021. O viés pluralista da Constituição de 1988 é inédito em relação às constituições pretéritas. No entanto, a hermenêutica adotada não tem sido adequada à diversidade das culturas e direitos garantidos. No caso dos povos indígenas, por exemplo, enquanto, no Legislativo, poderosas forças contrárias à proteção dos povos ancestrais prosseguem com ameaças e a costumeira violência, o Judiciário brasileiro tem falhado em garantir dos direitos indígenas, em especial pela adoção da tese do “Marco Temporal” pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a proteção constitucional se estenderia apenas às terras ocupadas pelos índios a partir da data em que foi promulgada a Constituição: 5 de outubro de 1988. Conferir: BARBOSA, Samuel; CUNHA, Manuela Carneiro da. (Orgs.) *Direitos dos povos indígenas em disputa*. São Paulo: UNESP, 2018.

constituente originário, a partir da democracia de massas que fortaleça a soberania popular,<sup>522</sup> em uma trilha que, como veremos, é comum ao próprio “constitucionalismo latino-americano”, autoafirmação de nossa consciência jurídica comum.

Na interpretação sistemática ora empreendida, a ordem econômica constitucional articula, a partir da soberania econômica e da soberania popular, os objetivos do desenvolvimento (artigo 3º), os direitos sociais (artigo 6º), os seus princípios estruturantes (artigo 170) e o mercado interno como núcleo dinamizador do desenvolvimento voltado à autonomia tecnológica (artigo 219), completando-se com o artigo 225 e a integração da proteção da vida e da diversidade agroambiental para garantir alimentos saudáveis e bem-estar para as atuais e futuras gerações.

A soberania alimentar, assim, é elemento nuclear do projeto constitucional transformador, que incorporou o direito dos povos de definir as próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, para garantir alimentação saudável, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos de produzir, de comercializar e de gerir os espaços rurais. Por isso, Lessa afirma que “a soberania alimentar é um instituto já existente de forma implícita na Constituição brasileira, porque inter-relaciona direitos fundamentais (alimentação e saúde) com fundamentos do Estado Democrático de Direito (soberania e independência nacional)”.<sup>523</sup>

A Constituição, nessa correta perspectiva, contém uma estruturação jurídica dos processos de produção, circulação e consumo (o direcionamento do excedente) voltada à perseguição da soberania alimentar, que engloba a questão social e o funcionamento da Administração Pública e dos atores privados, do planejamento estatal e dos mercados.

Assim, na economia brasileira, não é juridicamente autorizada uma situação em que os brasileiros passem fome, os trabalhadores e produtores rurais não encontrem bases para suas atividades ou as relações econômicas empurrem o país para a regressão produtiva ou dependência tecnológica. A soberania alimentar e o desafio furtadiano previstos na Constituição são balizas normativas repletas de critérios valorativos para a confecção do

---

<sup>522</sup> Nas palavras de Bercovici, “a alternativa ao estado de exceção econômico permanente e às ameaças de dissolução da soberania popular, do Estado e do poder constituinte do povo é o resgate mais intenso da democracia” (BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo, Quartier Latin, 2008, p. 342).

<sup>523</sup> LESSA, *Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar, op. cit.*, p. 98.

conjunto de comportamentos jurídicos que devem, obrigatoriamente, ser observados por todos os envolvidos com os atos da cadeia que vai da produção ao consumo.

#### IV.a.iii. A Soberania Alimentar brasileira no espelho do novo constitucionalismo latino-americano

A incorporação da soberania alimentar à Constituição como elemento de um projeto transformador das assimetrias econômicas e sociais históricas não é, por certo, exclusividade brasileira. Nas últimas décadas, povos de diversos países da América Latina se levantaram em defesa da liberdade e autodeterminação, incorporando a intenção transformadora e de superação do colonialismo às suas Constituições, em um processo de resistência e superação de agregados mentais e institucionais secularmente colonizados.

Através de assembleias constituintes democráticas, esses movimentos visam a amplas transformações das estruturas sociais, políticas e econômicas,<sup>524</sup> gestando e adensando o chamado “novo constitucionalismo latino-americano”, que, segundo alguns autores, seria um novo momento na história do constitucionalismo, caracterizado por propostas constituintes muito além do chamado “constitucionalismo do bem-estar” ou

---

<sup>524</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 26, p. 285-305, 2013, p. 287. Conferir também: PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. *El nuevo constitucionalismo en América Latina*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 9-44; e BARBOSA, Maria Lúcia; TEIXEIRA, João Paulo Allain. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1113-1142, 2017, p. 1130-1131.

“constitucionalismo social”,<sup>525</sup> que teria fracassado perante o neoliberalismo e os processos de desestruturação do Estado Social operados a partir da década de 1980.<sup>526</sup>

Entre as características das constituições do Novo Constitucionalismo Latino-Americano, identificam-se, de modo não uniforme e não exaustivo: (i) a grande ênfase nos instrumentos de democracia participativa e direta; (ii) a adoção de um modelo de “bem viver”<sup>527</sup> que incorpora cosmovisões dos povos originários, fundado na percepção de que o ser humano é parte integrante da natureza; (iii) a soberania econômica e atuação do Estado na economia para a reestruturação do modelo produtivo; (iv) a rejeição do monoculturalismo e afirmação de pautas pluralistas de justiça e direito; (v) a garantia de participação e reconhecimento de todas as etnias formadoras das nações latino-americanas (algumas,

---

<sup>525</sup> Segundo Bercovici e Massonetto: “as Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm algumas características comuns, particularmente, a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais, ou direitos de prestação: direitos ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos. Essas novas Constituições consistem em uma tentativa de estabelecer uma democracia social, abrangendo dispositivos sobre a ordem econômica e social, família, educação e cultura, bem como instituindo a função social da propriedade. As concepções sociais ou socializantes, assim como a determinação de princípios constitucionais para a intervenção estatal nos domínios social e econômico, são consideradas fundamentos do novo ‘constitucionalismo social’ que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e alguns americanos” (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico. In: SÁNCHEZ RÚBIO, David *et. al.* (Orgs.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 505-524, 2004, p. 513). Carlos Miguel Herrera oferece olhar historicizante sobre o surgimento e constitucionalização dos direitos sociais, crítico à sua apresentação como “gerações” de direitos do homem. Conferir: HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p. 371-395, 2007. Para uma análise das constituições sociais no Brasil, conferir: BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.

<sup>526</sup> BERCOVICI, A *Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”*, *op. cit.*, p. 287; e PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. O Processo Constituinte Venezuelano no Marco do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. In: WOLKMER, Antônio Carlos; MELO, Milena Petters (Orgs.). *Constitucionalismo Latino-Americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 44-49 e 55-56.

<sup>527</sup> Como o *Sumak Kawsay (Vivir Bien)*, conceito de origem aymara adotado pela Constituição equatoriana de 2008, e o *Suma Qamaña (Buen Vivir)*, de origem quéchua, adotado pela Constituição boliviana de 2009. Conferir: LESSA, *Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar*, *op. cit.*, p. 56-57. A tradução literal do *Sumak Kawsay* seria a vida em plenitude, a excelência, o belo. Segundo o autor equatoriano Alberto Acosta, o Bem Viver, *Buen Vivir* ou *Vivir Bien* também pode ser interpretado como *sumak kawsay* (quéchua), *suma qamaña* (aymara) ou *nhandereko* (guarani), e, para além de uma fórmula contida em artigos constitucionais, se apresenta como uma oportunidade para construir coletivamente uma nova forma de vida, uma comunidade de povos que vivem em harmonia entre si e com a natureza. Conferir: ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária: Elefante, 2016, p. 31-32. Célio Turino apresenta o Bem Viver como um princípio que não está restrito aos povos andinos, amazônicos ou mesmo da América do Sul. Seria uma filosofia aberta a diversos modos de vida, que parte da América do Sul, mas está presente em diversas culturas, como os guaranis do Brasil, Argentina, Bolívia e Paraguai, a ética e a filosofia africana do *ubuntu* (“eu sou porque nós somos”) e na Carta Encíclica *Laudato Sí* do Papa Francisco sobre o cuidado da Casa Comum. Conferir: TURINO, Célio. Prefácio à edição brasileira. In: ACOSTA, *O Bem Viver*, *op. cit.*, p. 22.

inclusive, com reconhecimento das línguas originárias e a existência de Cortes Constitucionais com participação indígena); (v) a preocupação com a superação das desigualdades sociais e econômicas; e (vi) a “rigidez” constitucional, geralmente imposta ao poder constituído, como forma de dificultar a modificação da carta política pelos parlamentares eleitos.<sup>528</sup>

Alguns autores, como os espanhóis Roberto Viciano Pastor e Rubén Dalmau, embora reconheçam que o processo de reconstitucionalização latino-americana tenha se iniciado na década de 1980, entendem que a Constituição brasileira de 1988 não estaria inserida no “novo constitucionalismo latino-americano”, apesar de que teria antecipado muitas das pautas que o caracterizariam (proteção ao meio ambiente, aos direitos de povos indígenas e afrodescendentes, etc.), pelo fato de ter sido elaborada por um Congresso Constituinte e não por uma Assembleia Constituinte exclusiva. Para esses autores, o “novo constitucionalismo latino-americano” teria sido inaugurado pela Constituição da Colômbia de 1991 e seguido pelas Constituições da Venezuela de 1999, do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009.<sup>529</sup>

Em sentido diverso, para Gilberto Bercovici, o “novo constitucionalismo latino-americano” se insere em um movimento mais amplo das chamadas “constituições transformadoras”, que teria início no Século XX, com a Constituição da Índia de 1949, e abrange países de culturas distintas, como a África do Sul, Brasil, Portugal ou Espanha, mas todos com uma característica comum: a situação periférica na economia. Essas constituições adotaram programas de transformações econômicas e sociais a partir de uma série de princípios de política social e econômica que devem ser adotados pelo Estado para a superação dessa condição de bloqueio à construção do futuro pelos povos periféricos. Nas palavras de Bercovici:

---

<sup>528</sup> Conferir: PASTOR; DALMAU, *O Processo Constituinte Venezuelano no Marco do Novo Constitucionalismo Latino-Americano*, *op. cit.*, p. 54-55; PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, *op. cit.*, p. 36-37; BARBOSA; TEIXEIRA, *Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano*, *op. cit.*, p. 1128; WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, 2011, p. 382-402; e BERCOVICI, *A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”*, *op. cit.*, p. 287 e 297-299.

<sup>529</sup> PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. A Constituição democrática: entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 334-349, 2019, p. 341-342.

toda essa gama de textos constitucionais transformadores, da Índia à África do Sul, passando por Portugal, Espanha, Brasil e pelos países do ‘novo constitucionalismo latino-americano’ enfrentaram e enfrentam vários desafios comuns. (...) A análise da constituição econômica do ‘novo constitucionalismo latino-americano’ não pode ser feita sem se partir da comparação com o modelo original do constitucionalismo econômico do Estado Social. As novas constituições latino-americanas adotam mecanismos gestados no constitucionalismo social, como os direitos sociais, os serviços públicos, o planejamento, as relações formais entre Estado e mercado, mas transcendem ao modelo de construção do Estado Social europeu tradicional, pois estão inseridas em uma realidade social e econômica muito mais complexa.<sup>530</sup>

No seio desse constitucionalismo transformador, com forte impulso voltado à superação da pesada herança mental e institucional deixada pelo passado colonial, na América Latina e Caribe, nove países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Nicarágua e Venezuela) criaram disposições normativas constitucionais ou legais que tratam dos temas de alimentação, segurança alimentar e soberania alimentar, em um autêntico e pungente exercício normativo de descolonização. Cesar Romero Padilla sustenta que essa nova disciplina jurídica de soberania alimentar busca soluções estruturais para a organização da agricultura e da alimentação,

pelo qual o novo constitucionalismo latino-americano e as novas normativas alimentares propõem a democratização dos fatores de produção a favor das pequenas e médias unidades produtivas camponesas e das organizações de economia social solidária (associações, comunas, cooperativas, entre outras formas), bem como o desenvolvimento de mercados locais e compras pelo setor público da agricultura familiar, como seria o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil, vinculado ao Programa de Alimentação Escolar.<sup>531</sup>

Para Lessa, o regime jurídico da soberania alimentar nos países latino-americanos “tem um caráter radical, no sentido de tratar das raízes do problema da fome: a carência de terras, água, educação e crédito para quem produz alimentos”.<sup>532</sup> Essa identidade de problemas e soluções jurídicas para a soberania alimentar permite antever a necessidade de obter a plena eficácia do parágrafo único do artigo 4º da Constituição, que coloca como

---

<sup>530</sup> BERCOVICI, *A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”*, op. cit., p. 289 e 296-299.

<sup>531</sup> No original: “(...) por lo cual el nuevo constitucionalismo latinoamericano y las nuevas normativas alimentarias propondrían la democratización de los factores de la producción a favor de las pequeñas y medianas unidades de producción campesinas y de las organizaciones de economía social solidaria (asociaciones, comunas, cooperativas, entre otras formas), así como el desarrollo de los mercados locales y de las compras del sector público a las agriculturas familiares, como sería el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, articulado al Programa de Alimentación Escolar.” PADILLA, Cesar Romero. *Crisis, seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y Bolivia: de las causas y efectos a las políticas públicas*. Cochabamba: IESE-UMSS, 2012, p. 16-17.

<sup>532</sup> LESSA, *Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar*, op. cit., p. 70.



prioridade do Brasil, nas relações externas, a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, em uma comunidade latino-americana de nações.

#### **IV.b. Federalismo e política agroalimentar**

Um caminho fundamental para a política econômica e agroalimentar de soberania inscrita na Constituição é o fortalecimento do federalismo. Para Furtado, o “federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e cooperação e não na compulsão”.<sup>533</sup> Por isso, todo o projeto de desenvolvimento nacional acima delineado desencadeia, também e necessariamente, uma vivência de comportamentos colaborativos.

Na Europa, a história do federalismo está diretamente ligada à busca de formas de convivência social de um grupo de nacionalidades ligadas por vínculos históricos, de modo que a luta pela definição da forma e conteúdo da federação refletiu a busca de preservação da identidade de grupos étnicos ou culturais. No Brasil, diferentemente, a construção do federalismo não se baseia em conflitos de nacionalidades, etnias ou religiões, mas está ligada principalmente ao desenvolvimento das distintas áreas do nosso imenso território, ou seja, o federalismo no Brasil precisa lidar com a questão “da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados”.<sup>534</sup> As diversas identidades do brasileiro têm raízes na sua inserção regional, que reflete um sistema de valores que pode ou não conter elementos comuns em cada sub-região, mas tem a sua evolução marcada pelo processo colonial. A própria preservação da diversidade cultural exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional.<sup>535</sup>

---

<sup>533</sup> FURTADO, *Cultura e desenvolvimento em época de crise, op. cit.*, p. 45.

<sup>534</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>535</sup> *Ibidem*, p. 46. Segundo Furtado, a centralização política foi instrumental na fase de formação da nacionalidade brasileira, e na constituição de um sistema econômico suficientemente integrado por meio da formação de um mercado nacional que permitiu “uma constelação de regiões ligadas por uma herança cultural comum, mas com frágeis vínculos econômicos entre si, transformou-se em nação consciente e orgulhosa de sua unidade e, subsequentemente, alcançou um estágio avançado de industrialização”. Sob esse aspecto, “o federalismo precoce, à semelhança do que foi praticado na América Central, teria possivelmente inviabilizado o projeto de nação que justificou a permanência entre nós da Coroa Portuguesa”. No entanto, essa funcionalidade da centralização esgotou-se a partir da desestruturação da economia cafeeira ocorrida nos anos 1930, o redirecionamento das atividades produtivas para o mercado interno conduziu à interiorização do centro

Processos de integração econômica de regiões com níveis distintos de desenvolvimento produzem maior concentração de riqueza e renda no espaço. Tendo em vista que as economias de escala são as principais alavancas da indústria, existe uma tendência à concentração geográfica que se soma ao fato de que os investimentos públicos tendem a seguir o padrão de localização dos investimentos privados, aos quais servem direta ou indiretamente. Dado que os salários industriais e dos serviços relacionados são relativamente mais altos do que os de outros setores, o processo de concentração geográfica da renda se reproduz de forma ampliada.<sup>536</sup>

As políticas de reordenação territorial das atividades econômicas visam a corrigir, deliberadamente, por atos de vontade consciente, essas tendências estruturais, levando em conta que a racionalidade econômica exclusivamente empresarial adota perspectivas e objetivos de curto prazo e “ignora em grande medida os custos sociais e ecológicos das atividades produtivas e das grandes aglomerações humanas”.<sup>537</sup>

Nesse sentido, “a organização espacial da atividade produtiva (...) não deve subordinar-se apenas aos critérios econômicos fundados nos preços de mercado” e sim a critérios políticos e no interesse da coletividade, pois “somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha a transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos, e essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo”.<sup>538</sup> O federalismo e sua concretização, assim, são um exercício da necessária supremacia dos valores coletivamente escolhidos em relação aos interesses do poder econômico privado.

---

dinâmico da economia brasileira. A industrialização voltada para o mercado interno iniciada nesse período deu origem a vínculos profundos entre regiões que antes mantinham entre si frágeis relações econômicas, criando-se, assim, “uma interdependência estrutural que favoreceu a região mais industrializada, que era São Paulo. Os subsídios de câmbio e crédito, ao fomentarem a industrialização, beneficiavam de preferência a região que nesse momento reunia as melhores condições para industrializar-se. Mas, ao desconhecer as dissimetrias que viriam agravar as desigualdades regionais, não se pode ignorar que uma sólida interdependência fora assim forjada”. A questão da unidade nacional seria resolvida pela integração econômica nacional promovida com decisivo papel do Estado no Século XX. Conferir: FURTADO, *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, *op. cit.*, p. 48-49.

<sup>536</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>537</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>538</sup> *Ibidem*, p. 50-51. “O problema institucional maior que se coloca à sociedade brasileira, (...) é exatamente esse de abrir espaço para emergência e vitalização das forças que alimentam a capacidade criativa da sociedade em todos os planos, forças, que entre nós têm profundas raízes regionais. O federalismo é a única forma de contrapesar o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País. (...) O centralismo político significa entre nós prevalência do poder econômico e, por conseguinte, subordinação das regiões economicamente mais débeis aos interesses daquelas que assumiram a vanguarda do processo de industrialização” (*Ibidem*, p. 51).

#### IV.b.i. A disciplina jurídica do federalismo cooperativo

O Brasil é um Estado Federal, como definido pelo artigo 1º, *caput*, da Constituição.<sup>539</sup> A repartição de competências, prevista nos artigos 23 e 24 da Constituição, é o ponto central do federalismo, pressuposto da autonomia dos entes federados. As unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugado com a atribuição de encargos.

Trata-se da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados e outros entes federados (quando existem) dos próprios interesses regionais ou locais. Em 1988, houve uma inovação em relação às constituições anteriores, ao incluírem-se os Municípios como entidades federativas com capacidade de auto-organização.<sup>540</sup>

Especificamente em um contexto em que é necessária a atuação do Estado voltada a cumprir as tarefas de transformação da condição subdesenvolvida e a redução das desigualdades regionais, diversos setores da atuação estatal, em especial políticas sociais e econômicas, necessitam de um tratamento coordenado e unidade de planejamento e direção em escala nacional, sendo, portanto, o federalismo cooperativo o mais adequado ao Estado social – e no caso brasileiro, ao Estado periférico e desenvolvimentista, que deve ser apto a

---

<sup>539</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”.

<sup>540</sup> As constituições anteriores outorgaram governo próprio e competência exclusiva aos Municípios no tocante à sua autonomia, remetendo aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente (o que não ocorria, na prática). A partir de 1988, as normas instituidoras de autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, consagrado o poder de auto-organização no artigo 29, que determina a todos os Municípios que elaborem sua própria Lei Orgânica. Conferir: BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 31ª ed. São Paulo, Malheiros, 2016, p. 311-322. Em sentido contrário, afirmando que o Município não seria ente federado, conferir: SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, *op. cit.*, p. 478-480 e 649-652. Para uma análise clássica do tema no Brasil, anterior à Constituição de 1988, mas ainda pertinente, conferir: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 160-178 e 338-392.

enfrentar, como já mencionado anteriormente, uma situação de muito maior complexidade.<sup>541</sup>

A atuação do Estado brasileiro na economia contribuiu historicamente para o papel central do Governo Federal nas políticas de desenvolvimento regional, diante das agudas e persistentes disparidades entre territórios e regiões brasileiras,<sup>542</sup> o que torna a repartição de recursos (receitas tributárias, gastos da união e das estatais federais, incentivos fiscais e empréstimos públicos) especialmente sensível às relações federativas.<sup>543</sup> A federação pressupõe, a partir de tais premissas, transferências consideráveis de recursos fiscais entre as regiões, com base no princípio da solidariedade.<sup>544</sup>

O Direito Econômico trata, com sua abrangência de conteúdo para uma reforma estrutural da economia brasileira, da organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação.<sup>545</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu no seu artigo 24, I,<sup>546</sup> que o Direito Econômico é matéria de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (e

---

<sup>541</sup> BERCOVICI, Gilberto. As Competências Federativas e o Direito Econômico. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (Orgs.). *Federalismo: desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 19-34, p. 21. Sobre as funções do Estado Social e as tarefas, peculiaridades e contradições do Estado desenvolvimentista periférico, conferir: BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição, op. cit.*, p. 50-62.

<sup>542</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 57; e ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996, p. 50-51.

<sup>543</sup> BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MASSONETTO, Luís Fernando. Reforma do Estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 40, n. 45, p. 171-193, 2006, p. 191.

<sup>544</sup> BERCOVICI, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro, op. cit.*, p. 58; e AFFONSO, Rui de Britto. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2016, p. 132.

<sup>545</sup> BERCOVICI; MASSONETTO, *Limites da regulação, op. cit.*, p. 144.

<sup>546</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III – juntas comerciais; IV – custas dos serviços forenses; V – produção e consumo; VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual; XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII – assistência jurídica e defensoria pública; XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV – proteção à infância e à juventude; XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.” Diversos autores entendem que a autonomia formal do Direito Econômico estaria assegurada pela previsão expressa no artigo 24, I, da Constituição de 1988. Conferir: SOUZA, *Primeiras linhas de Direito Econômico, op. cit.*, p. 23-24 e 46-47; SOUZA, *Teoria da Constituição Econômica, op. cit.*, p. 205-263; e GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988, op. cit.*, p. 145-148.

Municípios, incorporados pelo disposto no artigo 30, II).<sup>547</sup> Além disso, outros temas de Direito Econômico, ligados especialmente à organização e desenvolvimento dos circuitos de produção, circulação e consumo alimentar (sistemas agroalimentares) estão presentes na repartição de competências constitucionais. O artigo 24 atribui competência concorrente para a legislação sobre produção e consumo (artigo 24, V), sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (artigo 24, VI), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (artigo 24, VIII).<sup>548</sup>

A busca da cooperação entre os entes federados, de forma a atingir um equilíbrio entre a descentralização e a integração econômica nacional, é o grande objetivo do federalismo atual. Do ponto de vista fiscal, o federalismo deve se basear na cooperação financeira que concretize a solidariedade federal por meio da execução conjunta de políticas públicas e de compensações das desigualdades regionais.<sup>549</sup> É característica da cooperação financeira a responsabilidade conjunta dos entes federados pela realização de políticas públicas comuns, com o objetivo de oferecer serviços públicos e específicas disciplinas jurídicas de forma uniforme e adequada em toda a Federação, promovendo progressivamente a satisfação das necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a bens culturais, de forma que a população não seja penalizada por habitar um ou outro ente federativo.<sup>550</sup>

---

<sup>547</sup> Apesar de o artigo 24 não mencionar expressamente os Municípios como titulares dos poderes ali elencados, junto da União e dos Estados, existe uma corrente doutrinária que entende que a Constituição inclui os Municípios no exercício das competências concorrentes nos termos do artigo 30, II, que atribui competência aos Municípios para legislar de maneira suplementar no que lhes couber. Para o entendimento favorável a essa exegese do dispositivo constitucional, conferir: BERCOVICI, *As Competências Federativas e o Direito Econômico*, op. cit., p. 24-25; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo, Atlas, 2013, p. 59, 100, 113 e 140-143; e CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 94-95. De acordo com vários autores, a técnica das competências concorrentes seria típica do federalismo cooperativo. Conferir: HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 19/20, p. 223-249, 2001, p. 236-237; e ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 61.

<sup>548</sup> ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 126-127.

<sup>549</sup> BERCOVICI, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, op. cit., p. 58-59; e TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*. Belo Horizonte, n. 5, p. 25-54, 2014, p. 32-33 e 41.

<sup>550</sup> BERCOVICI, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, op. cit., p. 59; e BERCOVICI; ANDRADE; MASSONETTO, *Reforma do Estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo*, op. cit., p. 192-193.

O artigo 23 da Constituição estrutura a cooperação federativa na execução de políticas agrícolas e alimentares conectadas a políticas de desenvolvimento, ao estabelecer que são de competência comum (ou seja, é responsabilidade comum a todos os entes da Federação)<sup>551</sup> o fomento à produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar (artigo 23, VIII), o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23, X), a proteção ao meio ambiente (artigo 23, VI e VII), e o registro, acompanhamento e fiscalização dos direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais nos seus territórios (artigo 23, XI).

Trata-se de matérias profundamente conectadas entre si na realização de políticas ligadas à agricultura e alimentação e que são de interesse comum dos entes federados. Devem, portanto, inicialmente, ser objeto de um processo unificado de decisão do qual participem todos os entes federados, determinando-se conjuntamente as medidas a serem adotadas e uniformizando os objetivos dos poderes estatais competentes; em um segundo momento, em nível estadual e municipal, cada ente federado adapta a decisão tomada conjuntamente às suas necessidades e características específicas. Bercovici assinala que, “na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas”.<sup>552</sup>

A previsão do Direito Econômico como tema de competência concorrente pelo art. 24, I, da Constituição determina a atuação econômica dos Estados-membros e Municípios, com fundamento nos artigos 173, 174, 175 e 219, cuja aplicação não se restringe, por óbvio, à União. A atuação do Estado como produtor direto por relevante interesse coletivo (artigo 173), bem como os deveres de planejar, incentivar, regular e fiscalizar as atividades econômicas (artigo 174) e a prestação de serviços públicos (artigo 175), podem e devem ser realizados por qualquer ente da Federação, e não estão limitadas à União.<sup>553</sup> Essa atuação só encontra seu sentido constitucional se for direcionada para que,

---

<sup>551</sup> BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, op. cit., p. 149-156; e BERCOVICI, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, op. cit., p. 55-63; ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 114-116. Nas palavras de Fernanda Dias Menezes de Almeida: “[c]onvocam-se, portanto, todos os entes federados para uma ação conjunta e permanente.” ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, op. cit., p. 114.

<sup>552</sup> BERCOVICI, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, op. cit., p. 60-61.

<sup>553</sup> CLARK, *O Município em face do Direito Econômico*, op. cit., p. 94-96, 100-102, 143-148 e 175-183; BERCOVICI, *As Competências Federativas e o Direito Econômico*, op. cit., p. 22; e BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, op. cit., p. 149. Existem algumas restrições à atuação dos entes federados na economia e à sua competência concorrente de legislar sobre Direito Econômico. O artigo

em cada ente federativo, os mercados neles localizados ou a eles conectados, dinamizem a economia, em sua específica zona de abrangência territorial, nos termos do artigo 219.

Fica claro o dever, expressamente atribuído pelo texto constitucional, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de elaborar e implementar uma ampla e variada política econômica, com especial ênfase em produção, abastecimento e consumo de alimentos saudáveis em todos os níveis federativos, que reduza desigualdades regionais e sociais. A soberania alimentar deve ser construída territorialmente a partir da cooperação entre a União, Estados e Municípios.

---

173 prevê a atuação estatal direta em função de relevante interesse coletivo ou segurança nacional. No caso da segurança nacional, justamente em função do âmbito nacional no qual se fundamenta, a atuação direta poderá ser realizada exclusivamente pela União, mediante lei federal (artigos 22, XXVIII, e 173, *caput*). A Constituição também veda a atuação econômica direta dos entes federados em matérias de competência exclusiva da União, quais sejam: autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (artigo 21, VI); emitir moeda (artigos 21, VII, e 164); administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e previdência privada (artigo 21, VIII); elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigos 21, IX, e 48, IV); serviço postal (artigo 21, X); serviços de telecomunicações (artigos 21, XI); serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, serviços e instalações de energia elétrica, aproveitamento energético dos cursos de água, navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária, serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais ou que transponham os limites estaduais, serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional, portos marítimos, fluviais e lacustres (artigo 21, XII); planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (artigo 21, XVIII); sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e os critérios de outorga de direitos de seu uso (artigo 21, XIX); diretrizes para o desenvolvimento urbano (artigo 21, XX); princípios e diretrizes do sistema nacional de viação (artigo 21, XXI); serviços e instalações nucleares de qualquer natureza (artigo 21, XXIII) e estabelecer as áreas e condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa (artigo 21, XXV). Além disso, o texto constitucional determina que os entes federados não podem legislar sobre as matérias de competência privativa da União, mesmo que se trate de temas integrantes do direito econômico, como direito agrário (artigo 22, I); desapropriação (artigo 22, II); águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (artigos 22, IV, e 48, XII); serviço postal (artigo 22, V), sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais (artigos 22, VI, 48, XIII, e 48, XIV); política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores (artigos 22, VII, 48, II, 48, XIII, e 163); comércio exterior e interestadual (artigo 22, VIII); diretrizes da política nacional de transportes (artigos 22, IX, e 178); regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial (artigo 22, X); trânsito e transporte (artigo 22, XI); jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (artigo 22, XII); organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões (artigo 22, XVI); sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular (artigo 22, XIX); sistemas de consórcios e sorteios (artigo 22, XX) e atividades nucleares de qualquer natureza (artigo 22, XXVI). Os Estados poderão legislar sobre questões específicas de matérias de competência privativa da União relacionadas no artigo 22, se houver uma lei complementar que expressamente os autorize (artigo 22, parágrafo único). Essa possibilidade não existe para os Municípios. Por fim, os Municípios, obviamente, também não podem atuar no domínio econômico em matérias de competência exclusiva dos Estados-membros, especialmente os serviços locais de gás canalizado (artigo 25, §2º da Constituição de 1988). Conferir: BERCOVICI, *As Competências Federativas e o Direito Econômico*, *op. cit.*, p. 30-32; e GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, *op. cit.*, p. 145-148 e 279-280.

#### IV.b.ii. A concretização da Soberania Alimentar por meio do federalismo cooperativo

Dentre os exemplos de políticas de agricultura e alimentação que, a partir dos comandos constitucionais analisados, demandam a articulação e coordenação das unidades federativas, estão as atividades das centrais de abastecimento – CEASAS e das entidades de assistência técnica e extensão rural – ATER.

As CEASAS foram criadas a partir do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972-1974 (o I PND, aprovado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971), que deu centralidade aos investimentos no setor de agricultura e abastecimento e buscou racionalizar o sistema de comercialização de produtos hortifrutícolas, com regulamentação pelo Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972, instituidor do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC, integrado por CEASAS criadas nos mais relevantes centros urbanos e mercados satélites em cidades médias e em municípios produtores, constituindo, assim, um sistema de abastecimento articulado e definidor de padrões e preços.<sup>554</sup>

O SINAC reunia mercados com participação societária compartilhada entre o governo central, por meio da extinta Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL (que veio a ser sucedida pela atual Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB) e governos estaduais e municipais, e funcionou entre 1972 e 1988, com o objetivo de reunir, em grandes mercados com escala comercial relevante, produtores e consumidores intermediários, estabelecendo padrões de qualidade, sanidade e preços, bem como criar as bases para a estruturação de um segmento de varejo moderno, apto a fornecer alimentos para cidades em crescimento acelerado.<sup>555</sup> Nos anos 1980, a crise financeira e gerencial do sistema levou à extinção do SINAC, mediante a transferência do controle acionário das CEASAS para os

---

<sup>554</sup> Conferir: BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/1974*. Brasília, 1971, p. 22, 24 e 41. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74/view)>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

<sup>555</sup> Segundo Belik e Cunha, o SINAC criou, em articulação com estados e municípios, 22 CEASAs, 47 entrepostos e mercados expedidores e 158 equipamentos varejistas nos principais centros urbanos do país. Esta infraestrutura foi a principal referência brasileira na formação de padrões comerciais para produtos hortigranjeiros, com a definição dos padrões de classificação, embalagem e qualidade, bem como da informação de preços e quantidades comercializadas (BELIK, Walter; CUNHA, Altivo. Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios. In: PEREZ-CASSARINO, Julian *et. al.* (Orgs.). *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais*. Chapecó: Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, 2018, p. 59-75).



estados e municípios, pelo Decreto-Lei 2.400, de 21 de dezembro de 1987, e posteriormente muitas foram privatizadas ou extintas.<sup>556</sup>

Apesar de desarticuladas e sem diretrizes estratégicas, as CEASAS brasileiras ainda exercem funções relevantes e alimentam um sistema nacional de informações sobre a comercialização de alimentos. Segundo Belik e Cunha, essa estrutura ainda respondia, em 2014, pela comercialização de mais de 16,1 milhões de toneladas anuais de produtos hortigranjeiros, movimentando mais de US\$ 10 bilhões por ano, e registrando dados sobre quantidade, valor e origem da produção que chega a seus entrepostos, que consistem em um valioso acervo de informações estratégicas, atualmente subproveitadas.<sup>557</sup>

Nos anos 1970, o primeiro serviço de ATER surgido nas décadas anteriores com a rede de Associações de Crédito e Assistência Rural – ACAR, foi absorvido na forma de empresas estatais estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, e foi criado o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (posteriormente denominado SIBRATER), pela Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, que autorizou a constituição da EMBRATER. A Lei nº 6.126/1974 e o Decreto nº 75.373 de 14 de fevereiro de 1975 dispunham que a EMBRAPA e a EMBRATER atuariam de forma coordenada para executar a política nacional de extensão rural, podendo participar de empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural. A EMBRATER foi extinta em 1990 pelo Decreto nº 99.192, de 21 de março de 1990, e com isso extinguiu-se a articulação, o apoio financeiro e técnico federal às EMATER estaduais, de modo que a oferta de ATER por instituições públicas se reduziu drasticamente, sendo os agricultores familiares os mais prejudicados.<sup>558</sup>

A maior atribuição de tarefas aos entes federados pela Constituição e a busca (nem sempre em conformidade com os comandos constitucionais) de desregulação e descentralização de políticas públicas federais nas últimas décadas geraram ou demandaram a ampliação da gestão de políticas públicas por governos locais e também a criação de

---

<sup>556</sup> Atualmente, existem 14 CEASAs públicas (autarquias ou empresas estatais) estaduais: Acre, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Em São Paulo, a CEAGESP é, na verdade, uma empresa estatal federal desde 1997. (CONAB. *Ceasas*. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/info-agro/hortigranjeiros-prohort/ceasas>>. Acesso em: 30 de junho de 2021). Não foi possível quantificar as CEASAs municipais existentes. Conferir: OCTAVIANI; NOHARA, Estatais, op. cit., p. 56.

<sup>557</sup> BELIK; CUNHA, *Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil*, op. cit., p. 65. Esses dados estratégicos são reunidos na base do Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – PROHORT, criado em 2005 e vinculado à CONAB (*Ibidem*, p. 65).

<sup>558</sup> CASTRO, Cesar; PEREIRA, Caroline. *Agricultura Familiar, Assistência Técnica e Extensão Rural e a Política Nacional de Ater*. Brasília: IPEA, 2017, p. 16 (Texto para Discussão n. 2343).

espaços de participação na formulação e coordenação de políticas, por meio de conselhos integrados por representantes da sociedade civil e de governos, responsáveis por definir políticas setoriais nos níveis federal, estadual e municipal, como é o caso do desenvolvimento rural e da alimentação.<sup>559</sup>

Surgiu em torno da persistência da pobreza rural e da desigualdade regional um debate sobre desenvolvimento territorial rural que, como frisaram Delgado, Bonnal e Leite, deveria ser travado no âmbito da discussão mais ampla sobre o próprio desenvolvimento econômico, “ligada à forma como o Estado atua no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa”.<sup>560</sup>

Com a criação do MDA em 1999<sup>561</sup> e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT em 2004,<sup>562</sup> passaram a ser formuladas políticas de desenvolvimento rural e territorial prioritariamente em regiões com baixo dinamismo econômico.<sup>563</sup> O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT baseou-se no território<sup>564</sup> como institucionalidade que permitiria a representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar, bem como a coordenação e a articulação de um grupo de municípios em torno de uma estratégia comum,<sup>565</sup> fundada na criação de fóruns locais de

---

<sup>559</sup> FORNAZIER, Armando. O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 148-168, 2012.

<sup>560</sup> DELGADO, Nelson; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio. *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*. Rio de Janeiro: Convênio IIAC – OPPA; CPDA; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, 2007, p. 6.

<sup>561</sup> O MDA foi criado pela Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999.

<sup>562</sup> A SDT foi criada pelo Decreto nº 5.033, de 05 de abril de 2004, que reorganizou o MDA.

<sup>563</sup> MDA. *Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Brasília, 2005.

<sup>564</sup> A SDT define o território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relaciona interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (MDA. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: MDA; IICA; CONDRAF; NEAD, 2003, p. 34). A secretaria justifica a abordagem territorial do programa por vários aspectos, entre os quais: (i) o rural não se resume ao agrícola; (ii) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; (iii) a necessidade de descentralização das políticas públicas; (iv) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Conferir: MDA. *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005, p. 8.

<sup>565</sup> LEITE, Sergio; WESZ JÚNIOR, Valdemar. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012, p. 647.

articulação e participação (os Colegiados de Desenvolvimento Territorial – CODETERs,<sup>566</sup> em que o Estado e a sociedade civil deveriam discutir e definir conjuntamente ações voltadas aos agricultores familiares, assentados, povos indígenas, quilombolas, pescadores e piscicultores familiares dos territórios).<sup>567</sup>

No campo da alimentação, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA,<sup>568</sup> composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, e que funcionava como um órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, cuja função era propor as diretrizes e prioridades e indicar o orçamento necessário à Política e ao Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

Com o CONSEA, foi enfatizada a importância das articulações intersetoriais e da participação social para a concretização do direito à alimentação. A partir de então, foi desenhado o arcabouço legal e institucional para a formulação de políticas públicas de efetivação desse direito, com base na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

O artigo 3º da LOSAN positiva o conceito de segurança alimentar e nutricional como “o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. O artigo 4º da mesma lei enumera ações que integram a segurança alimentar e nutricional.<sup>569</sup> O artigo 5º vai além

---

<sup>566</sup> Os CODETERs eram organizados com base nas Resoluções nº 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF que, por sua vez, foi criado pelo Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, e extinto pelo Decreto nº 9.186, de 1 de novembro de 2017.

<sup>567</sup> DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA; SCHNEIDER, *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*, *op. cit.*, p. 239-259.

<sup>568</sup> “Art. 9º. Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome”.

<sup>569</sup> “Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando

da caracterização da segurança alimentar (garantia de disponibilidade, qualidade, e inocuidade dos alimentos), mencionando expressamente que a efetivação do direito à alimentação e da segurança alimentar pressupõe o respeito às decisões dos países sobre a produção e consumo de alimentos, ou seja, a soberania alimentar:

Art. 5º A consecução 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 o consumo de alimentos.

A LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, um sistema que articula órgãos e entidades públicas em todos os níveis federativos e também entidades privadas com o objetivo de efetivar o direito à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população.<sup>570</sup>

A institucionalização do SISAN destacou o papel dos estados, Distrito Federal e municípios e a importância da participação ativa dos entes federados no financiamento e na

---

práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. VII – a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos”.

<sup>570</sup> “Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.” O artigo 8º define os princípios do sistema: universalidade e equidade no acesso à alimentação, preservação da autonomia e respeito à dignidade humana, participação social nas políticas e planos de segurança alimentar em todas as esferas de governo, bem como a transparência dos programas, ações e recursos utilizados. O funcionamento e a gestão do SISAN na esfera federal foram originalmente estruturado com a seguinte composição (prevista no artigo 11 da LOSAN): (i) a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: com dois terços de seus participantes da sociedade civil e um terço do governo. A conferência deveria ocorrer a cada quatro anos para indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e para avaliar a evolução do SISAN; (ii) o CONSEA; (iii) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN) (criada pelo Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007), integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais, com competência para elaborar a Política e o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional a partir das diretrizes do CONSEA; (iv) Os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. A LOSAN estabelece que o SISAN deve formular políticas e planos de segurança alimentar nutricional e acompanhar, monitorar e avaliar o estado da segurança alimentar no país (artigo 10). Os documentos oficiais resultantes das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas até o presente estão em: CONSEA. *Conferências*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>>. Acesso em: 15 de junho de 2019. Para um detalhamento do histórico e funcionamento do CONSEA, conferir: NASCIMENTO, Renato Carvalheira. *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012; e LEÃO, Marília; MALUF, Renato. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012, p. 35-43.

execução de políticas, e da construção de sistemas estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional com instâncias análogas às existentes em nível federal.<sup>571</sup> Carvalheira registra que, em 2012, haviam sido constituídos conselhos de segurança alimentar em todos os 26 estados e no Distrito Federal, leis estaduais de segurança alimentar em nove Estados e comissões de direito humano à alimentação em 14 Estados. Mais de 700 municípios possuem conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, o que é significativo, mas denota um sistema ainda em construção, dado que o Brasil possui mais de 5.500 municípios brasileiros.<sup>572</sup>

O artigo 43<sup>573</sup> da Constituição Federal de 1988, por sua vez, instituiu as regiões como complexos geoeconômicos e sociais criados pela União para o desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, como previsto no artigo 3º, incisos II e III, e no artigo 170, inciso VII, o que deve ser feito por meio de um amplo processo de planejamento econômico.<sup>574</sup>

Diversos autores destacam a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE como uma relevante experiência institucional de federalismo cooperativo no Brasil. Durante a Presidência de Juscelino Kubitschek, iniciou-se uma nova política de

---

<sup>571</sup> NASCIMENTO, *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, op. cit., p. 90.

<sup>572</sup> NASCIMENTO, *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, op. cit., p. 90-91.

<sup>573</sup> “Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º – Lei complementar disporá sobre: I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. § 2º – Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. §3º – Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação”.

<sup>574</sup> O dever estatal de planejar o desenvolvimento nacional e regional está previsto, como já mencionado anteriormente, em diversos dispositivos constitucionais, entre os quais o artigo 174, caput e § 1º: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Conferir: VIDIGAL, *BNDES*, op. cit., p. 204-206. Segundo Celso Furtado: “[a] descentralização regional do poder central deve ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permita compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão espaço no cálculo econômico” (FURTADO, *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, op. cit., p. 53).

desenvolvimento regional para o Nordeste, formulada por Celso Furtado, a partir de um estudo de conjunto da região, sob as premissas de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento.<sup>575</sup> O Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN apontava como ponto essencial a necessidade de industrialização da região, que permitisse dinamizar e autonomizar o crescimento regional. Isso demandava a solução do problema da oferta de alimentos, que era escassa devido ao monopólio da terra para a monocultura canavieira. Portanto, um plano de abastecimento e reforma agrária revelava-se essencial para o desenvolvimento da região.<sup>576</sup>

Criada por meio da Lei 3.692, de 15 de dezembro de 1959, a SUDENE buscou unir atuação técnica com comando político, por meio de planos diretores discutidos pelos governadores dos Estados do Nordeste, no âmbito de um Conselho Deliberativo que reunia também autoridades do governo federal. Esses planos diretores eram enviados para discussão e aprovação ao Congresso Nacional. Ao unir os Estados da região, a SUDENE passava a ter maior influência nas decisões nacionais, e os governos federal e estaduais eram efetivamente envolvidos e participavam conjuntamente em programas e projetos comuns.<sup>577</sup> A SUDENE foi, segundo Francisco de Oliveira, uma saída uma saída “inovadora, democratizante, renovadora do federalismo e da Federação”.<sup>578</sup> Durante os governos militares, no entanto, a experiência federativa do conselho deliberativo da SUDENE foi esvaziada e transformada essencialmente em uma entidade concedente de isenções fiscais.<sup>579</sup> Em 2001, a SUDENE veio a ser extinta.<sup>580</sup>

Paulo Bonavides critica o fato de que, pelo artigo 43 da Constituição de 1988, as regiões foram constitucionalizadas administrativamente e permaneceram vinculadas apenas à União, sem se tornarem entes federados com autonomia política. Segundo o autor,

---

<sup>575</sup> GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª ed. Recife: SUDENE, 1967, p. 57-58.

<sup>576</sup> *Ibidem*, p. 58-61 e 76-78. “Destarte, o primeiro objetivo de um plano de industrialização terá que ser o de modificar a tendência ao encarecimento relativo dos alimentos. A reestruturação da agricultura, visando um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água, constitui um pré-requisito da industrialização. É por esta razão que, no Plano de Ação aqui sugerido, dá-se ao problema do abastecimento de alimentos às zonas urbanas a mesma alta prioridade que à intensificação dos investimentos industriais” (*Ibidem*, p. 60).

<sup>577</sup> BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Org.). *Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 890-891; BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>578</sup> OLIVEIRA, Francisco de. Viagem ao olho do furacão Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 48, p. 3-19, 1997, p. 18-19;

<sup>579</sup> BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, *op. cit.*, p. 114-119.

<sup>580</sup> Pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.

a autonomia das regiões permitiria novas formas de articulação entre os poderes central e estaduais e a formação de uma efetiva vontade regional na ordenação do desenvolvimento econômico e social.<sup>581</sup>

Uma série de fatores dificulta a concertação em torno de um projeto comum entre os entes federados, tanto na articulação de arranjos políticos verticais, desde o governo federal até os municipais, quanto na coordenação horizontal de diferentes governos. Contextos e interesses bastante heterogêneos a serem articulados, assim como a influência de poderes locais, são desafios à cooperação e à coordenação. Outra dificuldade é a falta de autonomia administrativa e financeira de conselhos e colegiados interfederativos para receber recursos do governo federal, realizar despesas e implementar programas.<sup>582</sup>

Victor Nunes Leal assinalou que são de longa data as dificuldades para a instituição de regiões como entes federados.<sup>583</sup> Já em 1949, em sua clássica obra *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*, o autor indicava como solução possível para superar essas dificuldades a criação de “entidades especiais” em que participariam diversos entes federados para a execução de políticas e prestação de serviços públicos em conjunto por eles:

[a] instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispendo de autonomia administrativa e financeira, parece a solução mais indicada e a que provavelmente prevalecerá entre nós. É, aliás, a forma que melhor pode conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional.<sup>584</sup>

---

<sup>581</sup> BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, op. cit., p. 364-368. Gilberto Bercovici, que adotava posicionamento crítico ao artigo 43 da Constituição, passou a entender mais positivamente o dispositivo, em especial no que toca à determinação constitucional de articulação dos órgãos federais para o desenvolvimento das regiões, do que seriam exemplos a recriação em 2007, da SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, por leis complementares. Conferir: BERCOVICI, *Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil*, op. cit., p. 889-903.

<sup>582</sup> ORTEGA, Antônio César. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In. ORTEGA, Antônio César; PIRES, Murilo José de Souza (Orgs). *As Políticas Territoriais Rurais e articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia*. Brasília: IPEA, 2016, p. 39-40.

<sup>583</sup> “Não é nova, aliás, entre nós, a ideia de se instituir, acima do município e abaixo do estado, uma entidade de âmbito regional, mas não têm tido êxito as tentativas nesse sentido. Nem seria conveniente instituir esse poder intermediário, com jurisdição territorial determinada, em primeiro lugar, porque os municípios que tenham interesses comuns podem pertencer a mais de um estado e, em segundo lugar, porque a área que constitui uma ‘região’ para uns, por exemplo, de exploração hidrelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento, etc.” (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 51).

<sup>584</sup> *Ibidem*, p. 51.

Em uma tentativa de resposta – ainda que muito tardia – aos desafios antevistos por Victor Nunes Leal, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), criou a possibilidade da instituição de consórcios públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de objetivos de interesse comum (artigo 1º), que podem ter personalidade jurídica de direito público, o que permite (não sem as dificuldades inerentes à negociação de interesses e objetivos comuns) a gestão de programas em parcerias regionais ou territoriais com capacidade técnica, gerencial e financeira.<sup>585</sup>

Recentemente, tem se destacado a atuação coordenada dos Estados do Nordeste, por meio do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, instituído, com base na Lei de Consórcios Públicos, pelos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, com o propósito de promover o desenvolvimento e a cooperação na região. O Consórcio Nordeste foi criado em 2019 e os Estados ampliaram as ações conjuntas para o enfrentamento da crise sanitária causada pela pandemia em 2020, que incluíram programas de compras públicas compartilhadas e a criação de um Comitê Científico de Combate ao COVID-19, com a função de mobilizar inteligência regional e conhecimento científico em escala mundial para orientar as decisões dos governadores.<sup>586</sup>

Dentre as finalidades do Consórcio Nordeste está a atuação no setor da agricultura familiar, especialmente no que diz respeito à garantia de segurança alimentar da população. O Consórcio criou um Fórum de Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste e o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS/NE,<sup>587</sup> a partir dos exemplos de importantes programas nacionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, considerando que (i) a agricultura familiar contribui de maneira significativa para a oferta interna de alimentos no país; (ii) vivem no Nordeste quase metade dos agricultores familiares brasileiros; (iii) o fortalecimento e a expansão da agricultura familiar permitem a superação da pobreza rural; (iv) a produção de alimentos saudáveis articula a dinamização econômica dos territórios

---

<sup>585</sup> FORNAZIER, *O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil*, op. cit., p. 157-158; e ORTEGA, *As políticas territoriais rurais no Brasil*, op. cit., p. 40.

<sup>586</sup> BACELAR, Tania; FAVARETO, Arilson. O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional no Nordeste – uma homenagem a Celso Furtado. *Revista Econômica do Nordeste – REN*, Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 9-29, 2020, p. 10.

<sup>587</sup> Criado pela Resolução do Consórcio Nordeste nº 009, de 31 de julho de 2020.



rurais; e (v) a comercialização é um vetor que ajuda a organizar a produção e organizar as famílias.

O PAS/NE visa a “fortalecer e expandir a agricultura familiar, assegurar segurança alimentar, combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional”, por meio de quatro eixos de atuação: (i) compras públicas de alimentos saudáveis produzidos pela agricultura familiar;<sup>588</sup>(ii) viabilização e ampliação das fontes de recursos para o financiamento de projetos de implantação e/ou ampliação de agroindústrias familiares; (iii) apoio à pesca artesanal e a organizações de aquicultores, marisqueiros e pescadores artesanais; (iv) garantia de segurança hídrica e gestão dos recursos hídricos; e (v) regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e comunidades indígenas e promoção da inclusão produtiva dessas comunidades.<sup>589</sup>

Segundo Tânia Bacelar e Arilson Favareto, o Consórcio Nordeste é uma inovação institucional que retoma a articulação regional, valorizando os elementos identitários existentes na escala macrorregional (depois de décadas de “guerra fiscal” fratricida) e apostando na coordenação estratégica e no compartilhamento de iniciativas: “[o]s que estavam acostumados a destacar um ‘Nordeste coitadinho’ se surpreendem com a capacidade regional de ousar e de se reinventar em meio à perplexidade geral provocada pela pandemia”.<sup>590</sup>

---

<sup>588</sup> A categoria do agricultor familiar é definida pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, artigo 3º: “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (...) § 2º São também beneficiários desta Lei: I – silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II – aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III – extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores; IV – pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V – povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; VI – integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º”.

<sup>589</sup> Resolução do Consórcio Nordeste nº 009/2020, de 31 de julho de 2020.

<sup>590</sup> BACELAR; FAVARETO, *O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional no Nordeste – uma homenagem a Celso Furtado*, op. cit., p. 10.

Para Francisco Luiz Lopreato, a resposta do Consórcio Nordeste ao caos gerado pela pandemia, visando sustentar, de modo articulado, a posição de um grupo de estados no enfrentamento do vírus e no embate com o governo central, pode vir a ser o embrião de um “poder intermediário”, capaz de renovar o protagonismo dos governos estaduais em cooperação.<sup>591</sup>

#### **IV.c. Política agrária, política agrícola e o direito agrário, parcela do Direito Econômico**

Como relatado no capítulo III, a modernização da agropecuária brasileira e a emergência dos Complexos Agroindustriais no Brasil, a partir de 1964, introduziram as técnicas e processos oriundos da Revolução Verde, em especial de tecnologias mecânicas e químicas. Esse processo articulou a agricultura com a indústria a montante, como demandante de tratores e máquinas agrícolas, e de adubos, fertilizantes e defensivos, sementes e outros insumos; e a jusante, como fornecedora de insumos para produção alimentar industrial, como usinas de açúcar, sucos, frigoríficos e abatedouros. A agricultura ficou pressionada entre dois segmentos industriais que lhe ditam a estrutura e a dinâmica.<sup>592</sup>

De acordo com Delgado, essa modernização não foi obra espontânea do livre mercado.<sup>593</sup> Ao contrário: o Estado promoveu, por meio de uma vasta e variada disciplina jurídica, extensa e profundamente, a integração produtiva que resultou nos referidos complexos, principalmente (mas não só) por meio do crédito agrícola seletivo, orientado para as grandes propriedades, as lavouras modernas e as regiões mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste, deixando de lado os pequenos produtores tradicionais das regiões mais pobres.

Nesse período, o Estado brasileiro flexibilizou restrições relativas a imóveis improdutivos e de vastas dimensões, que passaram a receber incentivos para incorporar o pacote tecnológico importado. Grandes corporações industriais e financeiras adquiriram

---

<sup>591</sup> LOPREATO, Francisco Luiz. *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2020, p. 36. (Texto para discussão n. 388).

<sup>592</sup> SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1996.

<sup>593</sup> DELGADO, *Capital financeiro e agricultura no Brasil*, op. cit., p. 79-113.

terras de forma facilitada por incentivos fiscais.<sup>594</sup> Por um lado, houve um expansionismo das terras agricultáveis e ampliação da concentração fundiária e, por outro, a criação de um processo social regressivo que vitimou agricultores e trabalhadores rurais, ao retirar-lhes direitos e a própria terra. Foram incorporados ao estoque de terras existentes no país mais de 125 milhões de hectares somente entre 1970 e 1985, período da ditadura militar em que a concentração fundiária teve expressivo crescimento.<sup>595</sup> Sorj indica que, embora a modernização tenha ampliado a produtividade agrícola no período, o padrão extensivo de incorporação de novas terras não foi abandonado e se concentrou majoritariamente nas mãos de grandes empresas e proprietários fundiários.<sup>596</sup> De acordo com Delgado:

o caráter heterogêneo da agricultura brasileira – do ponto de vista técnico, social e regional – foi preservado e até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido, pode-se visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial. (...) [O] latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio, além de defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural.

A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora seja um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza historicamente o modelo agrário brasileiro.<sup>597</sup> Estimativas publicadas em 2000 (baseadas no Censo Agropecuário de 1996 e na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio – PNAD de 1995, do IBGE) apontaram o

---

<sup>594</sup> “A criação de grandes empresas capitalistas na agricultura passou a ser incentivada, especialmente em torno da ocupação de novas áreas, nas quais o Governo espera que possam sustentar uma ampla expansão agrícola. Assim, por exemplo, o Polocentro (Programa para o Desenvolvimento do Cerrado), que abrange grande parte de Minas, parte da Bahia e parte de Mato Grosso, cujos solos são pobres, exigindo a utilização de insumos modernos, será ocupado por grandes empresas agropecuárias” (SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, p. 115).

<sup>595</sup> GUEDES, Sebastião Neto Ribeiros; FLEURY, Renato Ribeiro. 5 anos de reforma agrária e a permanência da concentração fundiária no Brasil: hipóteses de explicação. In: MATTEI, Lauro (Org.) *Reforma agrária no Brasil: trajetórias e dilemas*. Florianópolis: Insular, 2017, p. 274-275.

<sup>596</sup> “O novo padrão de produção agrícola orienta-se fundamentalmente para a integração vertical entre indústria e agricultura e para o incremento da produção através do aumento de produtividade, embora sem chegar a substituir totalmente o antigo padrão de expansão agrícola. A produção tradicional não é, nem poderia ser imediatamente substituída, como também se mantém o padrão de expansão horizontal através da ocupação de fronteira. Esse tipo de expansão passa, porém, a adquirir um novo caráter na medida em que se dá conjuntamente com a expansão vertical, isto é, a expansão da fronteira passa a se integrar de forma crescente com a expansão do complexo agroindustrial” (SORJ, *Estado e classes sociais na agricultura brasileira, op. cit.*, p. 54).

<sup>597</sup> BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica no espaço: reforma urbana e reforma agrária na Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 910, p. 91-102, 2011, p. 92-93.

público potencial da reforma agrária no Brasil variando em intervalo entre de 3,1 milhões e 6,4 milhões de famílias, a depender dos critérios utilizados (se consideradas apenas as famílias de assalariados e de desempregados no campo, ou também as famílias com área de terra insuficiente ou com acesso precário à terra, por exemplo),<sup>598</sup> com a maioria dessas famílias residindo na região Nordeste, seguida pelas regiões Sudeste e Sul.

Dada a persistência, no presente, do diagnóstico histórico de Furtado reconstruído anteriormente, no Capítulo III, a afirmativa de Juarez Rocha Guimarães é plenamente válida: “se a não história da reforma agrária, da universalização da condição de um cidadão constituído em seus direitos e em sua autonomia socioeconômica está na gênese e, pela via da permanência do que se transforma, de nossa república imperfeita, inacabada ou assimétrica, é preciso atualizar a questão agrária para realizar a República no Brasil”.<sup>599</sup> É para instrumentalizar a superação desse passado que insiste em fazer-se presente que os artigos 184 a 191 da ordem econômica constitucional (Capítulo III, Título VII) tratam especificamente da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, estruturando os fundamentos da atividade agrícola (e também agropecuária e agroindustrial, pesqueira e florestal) no Brasil, com a determinação dos fins a serem atingidos pelo Estado e pelos particulares.

#### IV.c.i. Função social da propriedade

A função social da propriedade é instituto jurídico central para a compreensão da política agrícola desenhada pelo texto constitucional de 1988. O Direito Econômico brasileiro contemporâneo trata não somente de “grandes escolhas institucionais” ou “macrovariáveis”, mas também determina juridicamente os mais específicos e detalhados comportamentos individuais, alinhando-os normativamente ao projeto de desenvolvimento nacional, como se vê, por exemplo, na regulação do direito de propriedade.

---

<sup>598</sup> GROSSI, Mauro Del; GASQUES, José Garcia; SILVA, José Graziano da; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. *Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para discussão n. 741).

<sup>599</sup> GUIMARÃES, Juarez Rocha. Do sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. In: STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela (Orgs.). *Utopias agrárias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 275.

Em uma economia de mercado (sistema capitalista de produção) a função social da propriedade aporta legitimidade ao lucro e à propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do titular do direito, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida no interesse da coletividade.<sup>600</sup> Nas palavras de Fábio Konder Comparato, sua função é “o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo”.<sup>601</sup> A sua qualificação como “social” indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse individual do proprietário. A função social corresponde a um poder-dever do proprietário, vinculando-se a uma finalidade sancionável pela ordem jurídica. Impõe ao proprietário o dever de exercê-la de modo a atender ao interesse social, atuando como fonte de comportamentos positivos.<sup>602</sup>

Não se trata de uma limitação negativa ao exercício do direito de propriedade ou da sua relativização, mas, sim, de seu próprio fundamento, razão e justificativa. A função social passou a integrar, internamente, o conceito de propriedade, constitutivamente, vindo a ser, do ponto de vista jurídico, o critério nuclear para sua justificação e legitimidade.<sup>603</sup>

O regime jurídico da propriedade, entre nós, tem seu fundamento na Constituição.<sup>604</sup> O conceito de propriedade de matriz individualista, identificado com o aproveitamento e a disposição do bem de forma absoluta, desde que não se fizesse um uso vedado pela lei, foi definitivamente substituído pela sua função de caráter social pelo programa constitucional.<sup>605</sup> Assim, a Constituição garante o direito de propriedade, mas essa

---

<sup>600</sup> TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo (Orgs.). *Temas de direito civil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 321.

<sup>601</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, n. 63, 1986, p. 75.

<sup>602</sup> COMPARATO, *Função social da propriedade dos bens de produção*, op. cit., p. 75. Conferir também: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 237-238.

<sup>603</sup> BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, op. cit., p. 146-147; e GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 243-244.

<sup>604</sup> TEPEDINO, Gustavo. Notas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil. *Revista de Direito do Estado*, n. 2, p. 37-53, 2006, p. 48; BERCOVICI, *Constituição Econômica e desenvolvimento*, op. cit., p. 161.

<sup>605</sup> TEPEDINO, *Contornos constitucionais da propriedade privada*, op. cit., p. 321. Gustavo Tepedino, ao tratar da imprescindível integração hermenêutica do Código Civil com a Constituição, expressa: “[n]ão se trata, à evidência, de deslocamento para o direito público de certos tipos de propriedade, como se ao direito civil coubesse a disciplina de uma propriedade sem limites, no espaço que lhe restou, onde fosse possível expandir o mesmo individualismo pré-constitucional, podendo então, finalmente, o titular, exercer a senhoria livremente, sem intervenção estatal. Ao contrário, todo o conteúdo do direito subjetivo de propriedade encontra-se redesenhado” (TEPEDINO, *Notas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil*, op. cit., p. 51-52).

garantia só existe se a propriedade cumprir a sua função social (artigo 5º, XXII e XXIII,<sup>606</sup> e artigo 170, II e III<sup>607</sup>).<sup>608</sup>

O fato de a propriedade estar inserida entre os direitos individuais contidos no artigo 5º da Constituição não consagra a concepção individualista liberal, como se ela não estivesse inserida como um dos instrumentos da ordem econômica, mas sim significa a garantia de proteção da subsistência material do indivíduo e sua família, ou seja, de condições mínimas de manutenção de uma vida digna.<sup>609</sup> Na civilização contemporânea, inclusive, a propriedade privada deixou de ser o único meio de garantia da subsistência individual ou familiar, com o surgimento de direitos e garantias de emprego, salário e das prestações sociais devidas ou garantidas pelo Estado.<sup>610</sup> Enquanto instrumento garantidor da subsistência individual e familiar – ou seja, da dignidade da pessoa humana –, a propriedade é um direito fundamental, reconhecido tanto aos que já são proprietários, quanto aos que carecem desse direito para sua subsistência própria.<sup>611</sup>

É esse o sentido da garantia fundamental prevista no artigo 5º, inciso XXVI, da pequena propriedade rural, que, desde que trabalhada pela família, não pode ser objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, além de ter garantido o financiamento do seu desenvolvimento.<sup>612</sup> O mesmo ocorre com o artigo 185,

---

<sup>606</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social”.

<sup>607</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II – propriedade privada; III – função social da propriedade”.

<sup>608</sup> A função social da propriedade, inclusive, não consiste em mera recomendação ao legislador, sendo autoaplicável e vinculando juridicamente tanto o Estado quanto os particulares. Conferir: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 211-215; COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 141-142; BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, op. cit., p. 162; e ROCHA, Ibraim et. al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 55-56.

<sup>609</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 382-384.

<sup>610</sup> COMPARATO, *Função social da propriedade dos bens de produção*, op. cit., p. 73.

<sup>611</sup> A Constituição, inclusive, reconhece explicitamente o direito de *acesso* à propriedade, ao admitir a usucapião extraordinária tanto de imóveis rurais (artigo 191), quanto de terrenos urbanos (artigo 183). Conferir: COMPARATO, *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In: AMARAL-JÚNIOR; PERRONE-MOISÉS, *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, op. cit., p. 382.

<sup>612</sup> “Art. 5º. (...) XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento”.

inciso I da Constituição,<sup>613</sup> que atribui especial proteção à pequena e à média propriedade rural, ao declará-la insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

No entanto, justamente em razão do projeto de desenvolvimento nacional contido no conjunto de seus dispositivos, nem toda propriedade privada é protegida como direito fundamental pela Constituição.<sup>614</sup> De acordo com Fábio Konder Comparato, “seria evidente contrassenso que essa qualificação fosse estendida ao domínio de um latifúndio improdutivo, ou de uma gleba urbana não utilizada ou subutilizada, em cidades com sérios problemas de moradia popular”.<sup>615</sup> Nas palavras de Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber, “não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social”.<sup>616</sup>

A propriedade rural deve cumprir sua função social mediante o atendimento, simultâneo, dos requisitos elencados no artigo 186 da Constituição:<sup>617</sup> (i) aproveitamento racional e adequado; (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A destinação produtiva mediante utilização de recursos naturais compatível com o equilíbrio ecológico, bem como o respeito à legislação trabalhista são, portanto, essenciais à caracterização da função social. Esses requisitos correspondem à projeção da valorização do trabalho humano (artigo 170, *caput*) e da proteção do meio ambiente (artigo 170, VI), respectivamente fundamento e princípio geral da ordem econômica, sobre a regulação da propriedade rural.<sup>618</sup>

---

<sup>613</sup> “Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva”.

<sup>614</sup> Conferir: BERCOVICI, Gilberto. Função Social da Propriedade Agrária – possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 259-266, 2007, p. 264.

<sup>615</sup> COMPARATO, *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In: AMARAL-JÚNIOR; PERRONE-MOISÉS, *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, *op. cit.*, p. 382.

<sup>616</sup> SCHREIBER, Anderson; TEPEDINO, Gustavo. A garantia da propriedade no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, n. 6, p. 101-119, 2005, p. 105.

<sup>617</sup> “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

<sup>618</sup> BERCOVICI, *Função Social da Propriedade Agrária – possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988*, *op. cit.*, p. 260.

O artigo 184 prevê o dever da União e o procedimento para desapropriação por interesse social de imóveis rurais que não cumpram sua função social, com a finalidade de destiná-los à reforma agrária.<sup>619</sup> A propriedade produtiva não é passível de desapropriação, de acordo com o artigo 185, II,<sup>620</sup> da Constituição. Sobre esse dispositivo, é necessário esclarecer que a propriedade só será produtiva se atender a todos os pressupostos da proteção constitucional, ou seja, torna-se insuscetível de desapropriação mediante o cumprimento das exigências constitucionais. Além da previsão expressa no *caput* do artigo 186, a doutrina afirma amplamente a exigência de simultaneidade dos requisitos ali previstos, ou seja, o cumprimento de apenas um ou alguns dos requisitos não basta para que seja cumprida a função social da propriedade rural.<sup>621</sup>

Quando a Constituição diz que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, trata da propriedade produtiva que cumpre sua função social. Afinal, o pressuposto para a tutela do direito de propriedade é o cumprimento dessa função (artigos 5º, XXIII, e 170, III, da CF), que tem conteúdo predeterminado, pois

---

<sup>619</sup> “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”. O tratamento da reforma agrária talvez tenha sido o tema que gerou maior disputa ideológica e política durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Como já indicado, para um relato e balanço desse tenso embate, conferir: SILVA, *Buraco negro*, *op. cit.*

<sup>620</sup> “Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: (...) II – a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social”.

<sup>621</sup> BERCOVICI, *Função Social da Propriedade Agrária – possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988*, *op. cit.*, p. 260; TEPEDINO, *Contornos constitucionais da propriedade privada*, *op. cit.*, p. 309-311; MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 39-41; GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 90-91; GRAU, Eros. Parecer. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 198-200; e FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, *A questão agrária e a Justiça*, *op. cit.*, p. 284. Afirmar o contrário consistiria em defender que a Constituição pudesse garantir a propriedade rural economicamente produtiva que mantenha trabalhadores em regime de escravidão, ou que contamine solo e água pelo uso indiscriminado de agrotóxicos. Esse é o sentido da Proposta de Emenda Constitucional nº 80, de 21 de maio de 2019, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), que tramita no Senado visando a alterar os critérios de cumprimento da função social da propriedade urbana e rural por meio da mudança do artigo 186 e de outros dispositivos, a fim de que o proprietário rural seja obrigado a atender somente um dos requisitos para cumprir a função social, ou seja, para que o dono da terra possa escolher qual conjunto de princípios fundamentais do próprio Estado Democrático de Direito prefere violar. A PEC nº 80/2019 contraria a própria Constituição.



está vertida à dignidade humana e à busca da igualdade material contidas nos objetivos e princípios fundamentais da República (artigos 1º e 3º).<sup>622</sup> O descumprimento desse pressuposto da função social da propriedade leva à perda da proteção constitucional. Na correta interpretação de Eros Grau, a propriedade que não cumpre sua função social deixa, inclusive, de ser propriedade.<sup>623</sup>

Ao fixar objetivos fundamentais do Estado brasileiro, tais quais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do desenvolvimento nacional, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º), e, como afirmado, a busca pela soberania alimentar, a Constituição determina a realização pelo Estado, em todos os níveis – federal, estadual e municipal – de uma política de distribuição equitativa das propriedades, sobretudo de imóveis rurais próprios à exploração agrícola e adequados à construção de moradias. Ao não realizar essa política econômica referente às propriedades, o Estado incorre em inconstitucionalidade por omissão.<sup>624</sup> A concreção da soberania alimentar demanda, constitucionalmente, a aplicação da disciplina jurídica da função social da propriedade.

#### IV.c.ii. Política agrícola

A política agrícola também se insere no amplo processo de reconstrução social e desenvolvimento cravado na Constituição, articulando o dever do Estado e a participação de trabalhadores e produtores e agentes de comércio e transporte na formulação e execução de um amplo planejamento agrícola, que envolve políticas de (i) crédito; (ii) garantia de preços mínimos; (iii) ciência e tecnologia; (iv) assistência técnica e extensão; (v) seguro agrícola; (vi) promoção e incentivo do cooperativismo; (vii) infraestrutura rural de eletrificação e irrigação; e (viii) habitação rural.

A Constituição disciplina as atividades agrícolas como atividades econômicas essenciais para o desenvolvimento, estabelecendo o dever do Estado de planejar (de forma

---

<sup>622</sup> BERCOVICI, *A ordem econômica no espaço*, op. cit., p. 92-93; GODOY, *Direito agrário constitucional*, op. cit., p. 90-91.

<sup>623</sup> GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 335.

<sup>624</sup> COMPARATO, *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In: STROZAKE, *A questão agrária e a justiça*, op. cit., p. 143. Conferir também: COMPARATO, *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*, op. cit., p. 11.

coerente e integrada do planejamento global – o *planejamento do desenvolvimento* previsto no artigo 174, que deve impulsionar o mercado interno para os fins previstos no artigo 219) a política agrícola com a participação efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comércio, armazenamento e transportes, nos termos do artigo 187.<sup>625</sup>

O parágrafo primeiro do artigo 187 inclui as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais no planejamento agrícola, e o parágrafo segundo do mesmo artigo prevê a compatibilização entre a política agrícola e a reforma agrária. O artigo 187 foi regulamentado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei da Política Agrícola), cujo pressuposto é de que “o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social” (artigo 2º IV).<sup>626</sup> O artigo 188,<sup>627</sup> por sua vez, determina que as terras públicas e devolutas deverão ter sua destinação compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Esse dispositivo estabelece de maneira ainda mais explícita o dever do Estado de realizar a reforma agrária por meio de um processo de planejamento institucionalizado que leve em consideração e integre os instrumentos de política agrícola, de forma a conjugar a redistribuição da terra com a promoção da produção agroalimentar.<sup>628</sup>

A Lei nº 4.504, 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), ainda em vigor, traz a definição de política agrícola no art. 1º, §2º, como “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.”

A relevância do setor agrícola é de tal dimensão que o Estado tem interesse direto na sua organização e funcionamento com o objetivo de efetivar o abastecimento alimentar e

---

<sup>625</sup> “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 agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. § 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”.

<sup>626</sup> O artigo 50 do ADCT determinou que deveria ser editada, em até um ano da promulgação da Constituição, uma lei que tratasse dos objetivos e instrumentos de política agrícola, suas prioridades, do planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário, e a Lei da Política Agrícola foi editada em cumprimento a esse dispositivo.

<sup>627</sup> “Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

<sup>628</sup> SANTOS, João Paulo de Faria. *A regulação democrática do excedente no campo: o ainda indispensável direito agrário*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2020, p. 172.

de gêneros de primeira necessidade do país. O abastecimento alimentar é central não apenas para a política agrícola, mas também para política econômica em geral, à medida que impacta os preços de produtos essenciais do consumo da maior parte da população e também está ligado à soberania econômica nacional, possibilitando maior autonomia e do país e estabilidade em relação às incertezas do mercado internacional quanto ao fornecimento ou aos preços de determinados produtos primários.<sup>629</sup>

O conjunto dos mecanismos específicos de política agrícola, assim como o exercício do direito de propriedade rural, só encontra sua unificação normativa organizado pela noção de soberania alimentar. Não é compatível com a Constituição, por exemplo, que os mecanismos de crédito aumentem nossa dependência de tecnologia externa, ao invés de diminuí-la; que o seguro agrícola esteja vinculado a seguradores e resseguradores estrangeiros, que, por meio de cláusulas inseridas em apólices brasileiras (como a *claims control*, por exemplo),<sup>630</sup> controlem as regulações de sinistro ou as reservas técnicas securitárias, aprofundando a vulnerabilidade externa, e não a eliminando. A noção de soberania alimentar serve como elemento integrador e organizativo para cada uma das políticas agrícolas específicas, servindo ao legislador, ao administrador público e privado e ao julgador, dessa maneira, como elemento nuclear para a aferição de sua constitucionalidade formal e material.

#### IV.c.iii. Direito Agrário e Direito Econômico para a Soberania Alimentar

A relevância das políticas agrária e agrícola para a soberania econômica e para a soberania popular determinou historicamente o próprio objeto do direito agrário.<sup>631</sup>

Como ressaltado por Santos, o influente jusagrarista espanhol Alberto Ballarín Marcial, desde a década de 1960, contribuiu decisivamente para uma mudança do eixo do debate do direito agrário para a defesa das suas finalidades: cumprir a função social da terra,

---

<sup>629</sup> BERCOVICI, *A ordem econômica constitucional e a política agrícola*, op. cit., p. 34.

<sup>630</sup> Para uma análise crítica das cláusulas de controle (*claims control*) e cooperação de sinistros inseridas no interesse de resseguradores privados estrangeiros em apólices brasileiras e sua disfuncionalidade para o mercado de seguros e resseguros brasileiro, conferir: PIZA, Paulo Luiz de Toledo. Por uma análise funcional das cláusulas de controle e cooperação nos contratos de resseguro. In: GOLDBERG, Ilan; JUNQUEIRA, Thiago. *Temas atuais de Direito dos Seguros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, v. 2, p. 824-845.

<sup>631</sup> Para uma análise do surgimento, evolução histórica e função do Direito Agrário brasileiro sob a perspectiva do Direito Econômico, conferir: SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo*, op. cit.

assegurar o abastecimento e melhorar a produtividade com vistas a garantir renda digna aos agricultores, ao mesmo tempo em que viabiliza preços acessíveis dos alimentos e conserva os recursos naturais.<sup>632</sup> No ensaio *Derecho Agrario, Derecho Agroalimentario, Derecho Alimentario*,<sup>633</sup> de 1985, Marcial enfatiza a satisfação das necessidades alimentares como critério para diferenciar a agricultura das demais atividades econômicas, afirmando que a característica do direito agrário reside no destino alimentar da maior parte das produções.

Com base no artigo 40 da Constituição Espanhola,<sup>634</sup> o autor adota como critério determinante o fato de que “os alimentos merecem a proteção dos poderes públicos”,<sup>635</sup> o que vai muito além de concepções do direito agrário limitadas à mera ordenação jurídica da empresa ou mesmo da atividade agrária e agrícola.<sup>636</sup> Nesse sentido, afirma que

o Direito agroalimentário (*sic*) é o sistema de princípios e normas que regulam as atividades das Administrações Públicas relacionadas com a agricultura e com a alimentação, assim como a atividade dos empresários agrários, dirigida à produção, fundamentalmente de alimentos, e a cumprir as demais funções da Agricultura.<sup>637</sup>

Na doutrina argentina, Antonino Vivanco também afirma a centralidade na produção de alimentos para o direito agrário, a “regulação jurídica da atividade que permite a subsistência dos membros da comunidade”.<sup>638</sup> O autor ressalta o caráter conformador das relações econômicas e sociais no campo pela regulação agrária, e a sua função de promoção da distribuição equilibrada dos frutos da produção rural.<sup>639</sup> O direito agrário “constitui a

---

<sup>632</sup> SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo, op. cit.*, p. 81.

<sup>633</sup> MARCIAL, Alberto Ballarín. *Derecho Agrario, Derecho Agroalimentario, Derecho Alimentario. Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Madri, n. 1, p. 7-13, 1985.

<sup>634</sup> “Artículo 40. 1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

<sup>635</sup> MARCIAL, Alberto Ballarín. *O papel do direito agrário: a modernização da agricultura*. Pelotas: EDUCAT, 2010, p. 168.

<sup>636</sup> MARCIAL, *O papel do direito agrário, op. cit.*, p. 166-169.

<sup>637</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>638</sup> “La teoría de Derecho Agrario explicitada en el presente libro parte del supuesto de que la actividad agraria es esencial para la existencia humana, porque sirve para producir elementos fundamentales para la conservación de la vida. Sin la actividad desaparecen los alimentos que son indispensables para el mantenimiento de la vida humana. De ahí que la regulación jurídica de una actividad que permite la subsistencia de los miembros de la comunidad es de carácter esencial” (VIVANCO, Antonino. *Teoría de Derecho Agrario*. La Plata: Librería Jurídica, 1967, v. 1, p. 10-11).

<sup>639</sup> “La ley agraria debe ser la regulación formal de las relaciones económicas y sociales existentes entre los sujetos rurales, a fin de promover la estabilidad y equilibrio en dichas relaciones y propender a la justa retribución de la riqueza producida en el ámbito rural. Forma y contenido deben adecuarse para que su relación funcional no sufra inconvenientes. Y esto debe ser así, porque es sabido que las relaciones económicas, sociales y técnicas, pueden orientarse o garantizarse por medio de la ley o de reglamento” (VIVANCO, Antonino).

ordem coercitiva das relações sociais e econômicas rurais, que surgem do vínculo funcional entre o elemento humano e natural, com uma finalidade produtiva”.<sup>640</sup> Para Vivanco, o direito agrário seria, portanto, o instrumento regulador de toda a política agrária voltada à prosperidade econômica e social, que se traduz na realidade por meio de planos formalizados na legislação.<sup>641</sup> A norma jurídica organiza as relações econômicas e sociais que surgem na atividade rural pelo fazer humano, com o objetivo de aproveitar os recursos naturais por meio da atividade técnica-laboral e do capital.<sup>642</sup>

Nos países da América Latina, a reforma agrária deve promover o ajuste estrutural que permita a participação conjunta dos elementos humano e natural, a fim de viabilizar que o trabalho frutifique, que o produtor viva bem e prospere, que sejam conservados os recursos naturais e que a produção seja comercializada de forma proveitosa. Segundo Vivanco, a relevância do direito agrário, na América Latina, está em ser “o melhor instrumento de libertação dos homens rurais latino-americanos”.<sup>643</sup>

A política agrária baseada na função social da terra e a reforma agrária serão eixos fundamentais do debate sobre o direito agrário no Século XX, em especial na América Latina, região periférica onde a concentração fundiária é um dos bloqueios estruturais ao desenvolvimento com equidade.<sup>644</sup> Rodolfo Ricardo Carrera, professor de Direito Agrário na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de La Plata, por exemplo, faz especial alusão à inadequação da legislação civil e comercial europeia transplantada para a

---

Derecho Agrario y Reforma Agraria En América Latina. *Journal of Inter-American Studies*, Cambridge, v. 4, n. 2, p. 233-245, 1962, p. 237).

<sup>640</sup> No original: “constituye el orden coactivo de las relaciones sociales y económicas rurales, que surgen de la vinculación funcional entre el elemento humano y natural, con un fin productivo” (*Ibidem*, p. 238).

<sup>641</sup> “Es preciso tener muy presente que la acción de gobierno que se traduce en la realidad por una política o plan determinado, se cumple mediante la obra legislativa, y esta puede ser la salvación o la ruina, en la vida de un pueblo. (...) La política agraria permite seleccionar los medios indispensables para lograr el ajuste de la estructura agraria, o el reajuste de la misma (reforma agraria), a fin de obtener la estabilidad económica y social rural. La política agraria puede ser ‘ensayada’ de modos distintos, según cual sea el ‘partido gobernante’, cuyo pensamiento ideológico puede diferir en la ‘elección de los medios’; pero nunca en la realización del fin esencial de toda política agraria: (prosperidad económica y social rural). La ‘política agraria’ debe ser una ‘política jurídica agraria’, para que los fundamentos del orden rural o de la reforma agraria, no sean arbitrarios o caprichosos. Ello permite garantizar el patrimonio y libertad de los ciudadanos, frente a la aplicación de una política agraria” (*Ibidem*, p. 237-239).

<sup>642</sup> VIVANCO, *Derecho Agrario y Reforma Agraria En América Latina*, op. cit., p. 239.

<sup>643</sup> *Ibidem*, 238-239.

<sup>644</sup> SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo*, op. cit., p. 81-82. “Note-se, agora, a diferença entre a conceituação dos autores europeus e os mais recentes estudiosos latino-americanos, observando-se que nestes países em desenvolvimento, com grandes problemas de latifúndio e de minifúndio, zonas com escassa população rural e zonas densamente povoadas, miséria no campo e falta de organização na vida agrária, a ideia dominante é a reforma agrária” (SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968, p. 27).

realidade agrária latino-americana,<sup>645</sup> enfatizando que cada país tem características próprias que requerem, conseqüentemente, normas jurídicas específicas, e que as profundas transformações necessárias nos países da América Latina requerem instrumentos legais que legitimem a nova ordem exigida para a construção da Nação, que deveriam ser estruturados pelos princípios do direito agrário.<sup>646</sup> Essa é uma construção de cultura jurídica, como se vê, em chave claramente anticolonial, que certamente construiu as bases para o que veio a ser o próprio “novo constitucionalismo latino-americano”, dotando de centralidade constitucional a disciplina jurídica agrária.

Carrera afirma a necessidade de elaborar-se uma doutrina jurídica e uma legislação agrária que permitam estabelecer a relação homem-terra-comunidade baseada em uma verdadeira justiça social agrária, em benefício dos homens que trabalham a terra.<sup>647</sup> O direito agrário teria, portanto, uma finalidade econômica e social, com a terra como ponto de partida (distintamente da perspectiva do direito civil) e a produção, a industrialização e o comércio de produtos agrícolas como objeto, tendo em vista sobretudo o papel de fonte de alimentos para os povos, que demanda um regime jurídico de ordem pública, voltado a preservar a terra como patrimônio que também é da comunidade e, conseqüentemente, fixar as normas para a sua exploração e conservação em função dos interesses nacionais:<sup>648</sup>

podemos definir atualmente o Direito Agrário, que é, para nós, a ciência jurídica que contém os princípios e as normas que regulam as relações emergentes da exploração da terra, para que dela se obtenha maior e melhor produção, bem como

---

<sup>645</sup> “Y así no podemos dejar de decir que América Latina padece, desde el comienzo del siglo pasado, el trasplante de una legislación que se origina en el Código Napoleónico que ha sido injertada en la legislación agraria de todos los países trasplantada sin análisis previo de si era o no adecuada a la realidad agraria de esos países; y esta es, a nuestro juicio, lo decimos en la fundamentación de nuestra ponencia, la causa principal del retraso o el estancamiento de esta disciplina jurídica que no progresa en América Latina porque la valla principal está puesta precisamente por los códigos civiles y los códigos comerciales que rigen en gran medida muchas de las actividades agrarias” (CARRERA, Rodolfo Ricardo. *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Desarrollo, 1965, p. 113).

<sup>646</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>647</sup> CARRERA, *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>648</sup> “El Derecho agrario es una disciplina jurídica que se ha emancipado del Derecho común para atender las necesidades específicas y propias de la actividad agraria para que ésta se realice en las mejores condiciones, teniendo en cuenta el objetivo del bienestar y progreso de los productores y trabajadores rurales y de la comunidad. Su fin es económico-social. En el orden jurídico agrario el factor tierra es enfocado por el Derecho agrario como punto de partida de todo el ordenamiento legal, desde un punto de vista distinto a la concepción del Derecho civil. La importancia de la actividad agraria – su producción, la industrialización y comercialización de sus productos -, así como el carácter de fuente proveedora de alimentos para los pueblos, obliga a establecer un régimen jurídico especial, de orden público, que preserve la tierra agrícola como un patrimonio en que es parte también la comunidad; y, conseqüentemente, que establezca normas para su explotación y conservación” (CARRERA, Rodolfo Ricardo. *El derecho agrario en las leyes de reforma agraria de América Latina. Revista de Estudios Agrosociales*, Madri, n. 48, p. 131-169, 1964, p. 139-140).

uma distribuição justa de sua riqueza, em benefício de quem a trabalha e da comunidade nacional.<sup>649</sup>

Pela centralidade da política agrária, agrícola e agroalimentar em relação ao desenvolvimento nacional, Carrera ressalta que o direito agrário deve ser tratado pelas constituições dos países, criando princípios de hierarquia constitucional que estabeleçam os objetivos e fundamentos da legislação relativa ao tema.<sup>650</sup>

No Brasil, na mesma direção, Fernando Pereira Sodero define o direito agrário como “o conjunto de princípios e de normas, de direito público e de direito privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra”.<sup>651</sup> Em seu estudo sobre “as implicações jurídicas do módulo rural”, o então professor de direito agrário da Faculdade de Direito do Largo São Francisco registra que a atuação do Estado sobre a economia,<sup>652</sup> ao fixar a unidade de medida agrária – ou seja, limitar a dimensão da propriedade, buscando impedir a multiplicação do minifúndio e permitir a disseminação da propriedade familiar em um processo de reforma agrária –, exerce a sua competência constitucional de promover o desenvolvimento nacional e fundamentar a ordem econômica e social na função social da propriedade.<sup>653</sup>

Sodero referia-se ao artigo 8º, V, e ao artigo 160, III, da Constituição autoritária (a Emenda Constitucional nº 1 de 1969). No entanto, como visto, na América Latina, ao longo do Século XX, o direito agrário vai perdendo seu caráter privatista – instrumentalizador e justificador da grande propriedade, ou, no máximo, auxiliar de algum processo de modernização empresarial no campo – para, refuncionalizado, ganhar centralidade como instrumento jurídico do desenvolvimento. A Constituição de 1988 consagrou também o objetivo de desenvolvimento nacional (artigo 3º) e a função social da propriedade como fundamento da ordem econômica (artigo 170), tornando a análise de

---

<sup>649</sup> No original: podemos definir actualmente el Derecho agrario, que es, para nosotros, la ciencia jurídica que contiene los principios y normas que regulan las relaciones emergentes de la explotación de la tierra, a fin de que de la misma se obtenga una mayor y mejor producción, así como una justa distribución de su riqueza, en beneficio de quien lo trabaja y la comunidad nacional (CARRERA, *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*, op. cit., p. 163-164). Conferir também: CARRERA, *El derecho agrario en las leyes de reforma agraria de América Latina*, op. cit., p. 140.

<sup>650</sup> CARRERA, *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*, op. cit., p. 112. O autor registra a relevância histórica da Constituição Mexicana de Querétaro, 1917, que inaugurou a inclusão da política agrária e da reforma agrária pelas Constituições nacionais.

<sup>651</sup> SODERO, *Direito Agrário e Reforma Agrária*, op. cit., p. 33 e 89.

<sup>652</sup> Utilizamos aqui a já citada classificação das modalidades de atuação do Estado em relação à economia utilizada por diversos autores do Direito Econômico e sistematizada por Eros Grau.

<sup>653</sup> SODERO, Fernando Pereira. *O módulo rural e suas implicações jurídicas*. São Paulo: LTr, 1975, p. 245.

Sodero mais do que meramente contemporânea, mas um fundamento para a compreensão do próprio direito agrário no Brasil, plenamente submetido a razões de ordem econômica, uma das ferramentas para a modelagem jurídica da soberania alimentar:

[o] Estado vai além e intervém efetivamente no setor primário, com normas cogentes que visam a estabilizar o produtor rural, aumentar a rentabilidade do processo de produção, regular o acesso democrático à terra, tutelando a pequena e a média explorações rurais, incentivando a denominada “empresa agrária” e combatendo, frontalmente, o latifúndio ou a grande propriedade improdutivo. Sendo a terra um dos fatores de produção, é necessário disciplinar o seu uso, a fim de que a atividade rural possa entrosar-se no desenvolvimento do País, harmonicamente.<sup>654</sup>

#### IV.c.iv. A narrativa liberal da modernização agrária e o “direito do agronegócio”

A narrativa da modernização agrária, segundo Juarez Rocha Guimarães, abarca três núcleos argumentativos: (i) a defesa positivada de um direito incondicionado de propriedade, (ii) a organização da produção exclusivamente voltada à otimização do lucro, e (iii) a funcionalidade da agricultura brasileira diretamente vinculada ao mercado mundial, em geral na condição exportadora.<sup>655</sup>

O primeiro núcleo corresponde à tentativa de fechar o espaço democrático de abordagem do Direito Agrário brasileiro, fundado na ordem econômica constitucional, na soberania econômica e popular e na função social da propriedade, tendendo à legalização da grilagem em lugar da reforma agrária e à proteção da função mercantil em detrimento da função social da terra. O fundamentalismo liberal do direito de propriedade provocou o esvaziamento de uma cultura jurídica mais rica e completa do direito agrário, de sua ciência, de sua historicidade, de sua jurisprudência e de sua inserção nos diferentes contextos agrários brasileiros.<sup>656</sup> Essa proprietarismo radical pretende revogar a tradição do direito agrário acima reconstruída, para o que precisa apagar, simultaneamente, um enorme conjunto de autores e dispositivos expressos e sistemáticos de direito positivo.

O segundo núcleo argumentativo marca a reiteração do caminho mercantil capitalista, de forma unilateral e excludente, relativizando, subordinando ou até suprimindo

---

<sup>654</sup> SODERO, *O módulo rural e suas implicações jurídicas*, op. cit., p. 245.

<sup>655</sup> GUIMARÃES, *Do sentimento à imaginação republicana*, op. cit., p. 276.

<sup>656</sup> *Ibidem*, p. 276.



as resultantes sociais do emprego, dos direitos do trabalho, da ecologia nos modos de exploração agrícola, também elementos fundantes da ordem econômica prevista na Constituição. Por esta via, as dimensões sociais, comunitárias, cooperativas, sustentáveis da economia são consideradas como adversas, ou até mesmo obstáculos ao que é “produtivo” e “moderno”, inclusive no campo das políticas agrícolas da legislação.<sup>657</sup>

O terceiro núcleo desta narrativa liberal da modernização agrária fundamenta o seu sentido cosmopolita e dependente, inserido nas vastas redes do mercado mundial, em detrimento de seus sentidos nacional, sistêmico ou até mesmo integrador do ponto de vista regional. A sua funcionalidade última é absolutizada nos termos dos padrões primitivos da divisão internacional do trabalho, condenando-nos a existir exclusivamente para a exportação e para a geração de divisas, e a abdicar da soberania nacional e da proteção e desenvolvimento do mercado interno.<sup>658</sup> A redução da complexidade econômica, a regressão produtiva, o aumento da vulnerabilidade externa e a perda de importância de projeção internacional do Brasil são algumas das verdadeiras externalidades negativas que essa alternativa acarreta.

A narrativa liberal da modernização agrária se corporificou em narrativa jurídica com pretensão de autonomia. Ao longo dos últimos anos, proliferaram autores e publicações autoproclamados como parte de um novo “direito do agronegócio”, que seria externo ao campo do direito agrário e, surpreendentemente, infenso à própria ordem econômica constitucional.<sup>659</sup> O objetivo da doutrina do “direito do agronegócio” é a formatação de cultura jurídica, legislação, jurisprudência e formas jurídicas contratuais, comerciais, empresariais e econômicas que implementem a ideologia da modernização agrária, da promoção e defesa dos interesses dos conglomerados agroindustriais. No sentido atribuído por Gramsci, trata-se da atuação de intelectuais orgânicos do “agribusiness” no direito brasileiro.<sup>660</sup>

---

<sup>657</sup> GUIMARÃES, *Do sentimento à imaginação republicana*, op. cit., p. 276.

<sup>658</sup> *Ibidem*, p. 276-277.

<sup>659</sup> SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo*, op. cit., p. 179. Alguns exemplos dessa produção ideológica são: BURANELLO, Renato. *Manual de direito do agronegócio*. São Paulo, Saraiva, 2013; BURANELLO, Renato; SOUZA, André Ricardo Passos de; PERIN Junior, Ecio (Orgs.), *Direito do agronegócio: mercado, regulação, tributação e meio ambiente*. São Paulo, Quartier Latin, 2011; ABRÃO, Carlos Henrique. *Agronegócios e títulos rurais*. São Paulo: IOB Thompson, 2006; e SANTOS, Márcia Walquiria Batita dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs.) *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Forum, 2015.

<sup>660</sup> Nas palavras do intelectual sardo: “[t]odo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais

Ao analisar-se um exemplo dessa formulação jurídica de carga fortemente ideológica (e não raras vezes atécnica, dada a sua estrutural tendência de afastar-se da disciplina constitucional), é possível identificar a intenção de caracterizá-la como um pretense “subsistema legal”, regido por “princípios próprios”,<sup>661</sup> buscando subtrair, por meio de tal artifício, o seu objeto da incidência do regime do direito agrário e das normas de ordem pública relativas ao sistema agroalimentar, presentes na ordem econômica constitucional.<sup>662</sup> Por um lado, essa abordagem pretende aplicar às relações econômicas das cadeias agroindustriais princípios do direito privado contratual (este numa vertente liberal há muito superada pela doutrina<sup>663</sup> e incompatível com a funcionalização da propriedade, do contrato e da empresa operada, de modo cogente, pela Constituição Federal) e situar o direito do agronegócio no âmbito do direito comercial. Por outro, busca afastar-se do direito agrário e do debate sobre o controle, o uso e a posse da terra rural, visando, em última análise, à desvinculação de quaisquer considerações sobre política agrária, o que corresponde a uma radical privatização da disciplina jurídica agrária:

é usual incorporar, sob a expressão direito agrário, todo o complexo privado das relações que pretendemos destacar. A par da então superada divisão entre o direito público e o direito privado – ressalte-se, no entanto, a vertente privatista do direito do agronegócio, *contrario sensu*, e reforçando o necessário destaque didático –, o direito agrário abarca a vertente das relações públicas do uso da propriedade rural. Enfim, o direito agrário prescreve os comandos legais das relações entre o Estado e a atividade agropecuária, coberta na sua função social para a proteção do interesse público. Diferentemente, no direito do agronegócio, ou regime jurídico do agronegócio, podem estar previstas a regulação, as prescrições oriundas da empresa agrária ou moderno estabelecimento agrário e suas disciplinadoras de relações entre a produção e a distribuição de insumos agropecuários, a produção

---

camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc.” (GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere, volume 2*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 15). Conferir: OCTAVIANI, *Hegemonia e Direito, op. cit.*, p. 21-63. Para uma análise das manobras políticas, fragmentações, conflitos internos, estratégias e representações do agronegócio, bem como dos caminhos pelos quais esse setor ocupa o Estado brasileiro e impõe sua agenda político-econômica, ligada à manutenção da concentração fundiária, à captura de instrumentos fiscais e financeiros, ao bloqueio do reconhecimento de direitos territoriais de povos tradicionais e à distorção da legislação ambiental, conferir: POMPEIA, *Formação política do agronegócio, op. cit.*

<sup>661</sup> BURANELLO, *Manual de direito do agronegócio, op. cit.*, p. 46.

<sup>662</sup> “Utilizaremos a expressão direito do agronegócio para caracterizar o conjunto de normas jurídicas que disciplinam as relações decorrentes da produção, armazenamento, comercialização e financiamento do complexo agroindustrial. Entendemos que o regime jurídico do agronegócio expressa de forma própria, uma vez que identifica de imediato o conceito de relações intersubjetivas regradas, os agentes privados de produção, a empresa agroindustrial, as formas de integração contratual e, além disso, a relação com as formas de comercialização, as negociações internacionais, os instrumentos do mercado financeiro e de capitais etc.” (GUIMARÃES, *Do sentimento à imaginação republicana, op. cit.*, p. 46).

<sup>663</sup> COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico, op. cit.*, p. 455-462; SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo, op. cit.*, p. 87-100 e 115.

agropecuária, o armazenamento, processamento e comercialização dos produtos bem como a relação do setor com o mercado financeiro e de capitais.<sup>664</sup>

Ao abordar o tratamento jurídico dos atores e relações econômicas das cadeias produtivas do agronegócio como assunto de interesse meramente privado ou empresarial, subtraindo-os da incidência da ordenação constitucional, o “direito do agronegócio” tem a pretensão de retirar da esfera de controle e decisão republicanos e democráticos a produção e o destino do excedente no sistema agroalimentar, impedindo que se conheça o funcionamento dessas relações, o fluxo da riqueza produzida por elas, bem como a qualidade e as assimetrias de poder internas a esses mercados, bloqueando, assim, a realização das políticas agrária, agrícola e alimentar e a conformação da atividade agrícola aos interesses da sociedade brasileira.<sup>665</sup>

Essa perspectiva ideológica tem como seu adversário, em realidade, a própria noção constitucional de soberania alimentar e, nesse processo de disputa, a ação do poder econômico não encontra limites, passando a criar espaços institucionais para a própria estabilidade e ampliação, sob a lógica de expansão das cadeias agroalimentares internacionalizadas, do que é um exemplo a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016, que tipifica os Contratos de Integração Vertical.<sup>666</sup>

Tal contrato de integração vertical é, na verdade, um instrumento de inserção e subordinação de pequenos produtores a cadeias agroindustriais globais. Por meio dele, o produtor, via de regra, submete-se às exigências técnicas, ao controle e fiscalização, determinação pela indústria de quais produtos serão produzidos, com exclusividade e garantias de entrega ao integrador. Os produtores – e não os conglomerados – assumem as despesas de investimento, mão de obra e custos ambientais, enquanto as agroindústrias integradoras fornecem insumos (como sementes, rações, genética de animais), tecnologia, assistência técnica e estrutura logística. Os contratos de integração são mecanismos que viabilizam ganhos de produtividade e escala e concentram poder nas mãos da agroindústria,

---

<sup>664</sup> BURANELLO, *Manual de direito do agronegócio*, op. cit., p. 47.

<sup>665</sup> SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo*, op. cit., p. 181-182.

<sup>666</sup> O artigo 2º da mencionada lei define “integração” e “contrato de integração” da seguinte forma: “I – integração vertical ou integração: relação contratual entre produtores integrados e integradores que visa a planejar e a realizar a produção e a industrialização ou comercialização de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final, com responsabilidades e obrigações recíprocas estabelecidas em contratos de integração; (...) IV – contrato de integração vertical ou contrato de integração: contrato, firmado entre o produtor integrado e o integrador, que estabelece a sua finalidade, as respectivas atribuições no processo produtivo, os compromissos financeiros, os deveres sociais, os requisitos sanitários, as responsabilidades ambientais, entre outros que regulem o relacionamento entre os sujeitos do contrato”.

que controla as decisões sobre o processo produtivo, insumos, preços, cálculo de remuneração dos produtores, prazos e o próprio conteúdo do instrumento contratual.<sup>667</sup>

A Lei nº 13.288 de 2016 institucionaliza essa relação assimétrica de poder, por meio da qual o produtor se torna dependente da indústria, um monopólio capaz de controlar, de fora, a atividade do produtor, em um típico caso de poder de controle externo (ou controle empresarial *ab extra*), pelo qual uma relação jurídica contratual pode significar a efetiva direção dos negócios de um contratante pelo outro.<sup>668</sup> A lei cria também a figura da Comissão de Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração – CADEC, entidade destinada a privatizar a resolução de litígios, disciplinada, de modo propositadamente vago, no art. 6º<sup>669</sup> como composta por representantes de integrados e

---

<sup>667</sup> Segundo Darlene Dias, “os contratos de produção entre processadoras e produtores incluem um novo mecanismo de financiamento. O controle sobre o processo de produção agrícola intensifica-se, dado que as empresas esperam garantias de que a produção por elas financiada será de fato entregue conforme os termos estabelecidos. As operações de plantio, tratos culturais e colheitas são supervisionadas pelos técnicos agrícolas das processadoras. Os contratos são, de um lado, uma forma de controle sobre a produção e sobre os diferentes tipos de inovações técnicas e, de outro, o modo fundamental segundo o qual os processos de internacionalização da agricultura e a agroindustrialização têm ocorrido em escala mundial. Nesse sentido, a contratação significa o aprofundamento da velha divisão internacional do trabalho, na estrutura do regime alimentar mundial e nas relações Norte-Sul. Por outro lado, tem significado a linha divisória na transformação da vida rural e dos sistemas agrários do terceiro mundo. Os insumos utilizados na produção agrícola também são definidos pelas empresas processadoras. Nesse novo cenário, novos agentes despontam, ou seja, aqueles representantes das indústrias de fertilizantes e de insumos para a agricultura. Isso reflete um nível de articulação de interesses da agroindústria processadora com as indústrias de insumos e fertilizantes, em detrimento dos produtores” (DIAS, Darlene Ramos. *Relações contratuais na agroindústria em Goiás: o caso dos produtores de tomate*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2004, p. 6-7). Conferir também: TEIXEIRA, Leisy Mikaelly Alves. *Avaliação da Equidade e Eficiência dos Contratos de Integração celebrados na Avicultura de corte do Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UNB, 2012, p. 60-105.

<sup>668</sup> Comparato explica que o controle *ab extra* ocorre quando o desenho jurídico formal do negócio não corresponde à estrutura econômica real, que é, em verdade, de dominação empresarial: “o poder de controle de uma empresa sobre a outra – elemento essencial do grupo de subordinação – consiste no direito de decidir, em última instância, a atividade empresarial de outrem. Normalmente, ele se funda na participação societária de capital, permitindo que o controlador se manifeste na assembleia geral ou reunião de sócios da empresa controlada. Mas pode também suceder que essa dominação empresarial se exerça *ab extra*, sem participação de capital de uma empresa em outra e sem que o representante da empresa dominante tenha assento em algum órgão administrativo da empresa subordinada. É o fenômeno do chamado controle externo. (...) além desses tipos de contratos nominados (...) também admite que qualquer outro contrato possa gerar a situação de dependência – controle, característica do grupo de subordinação. Os exemplos dados são o financiamento bancário e o contrato de fornecimento” (COMPARATO, Fábio Konder. Grupo societário fundado em controle contratual e abuso de poder do controlador. In: COMPARATO, *Direito Empresarial, op. cit.*, p. 275-277). Octaviani constata a ocorrência dessa relação associativa com abuso de controle externo pela Monsanto no mercado de sementes, ao analisar contratos de fornecimento de tecnologia. Conferir OCTAVIANI, *Concorrência, Patentes e Cultivares (caso “Monsanto”)*, *op. cit.*, p. 171-177.

<sup>669</sup> “Art. 6º Cada unidade da integradora e os produtores a ela integrados devem constituir Comissão para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração – CADEC. § 1º A Cadec será composta paritariamente por representantes: I – escolhidos diretamente pelos produtores integrados à unidade integradora; II – indicados pela integradora; III – indicados pelas entidades representativas dos produtores integrados; IV – indicados pelas entidades representativas das empresas integradoras. (...) § 4º A Cadec terá os seguintes objetivos e funções, entre outros estabelecidos nesta Lei e no regulamento: I – elaborar estudos e

integradores com poderes para, entre outros, fixar os valores de referência da remuneração dos integrados, dirimir conflitos relativos aos contratos de integração, acompanhar o cumprimento dos contratos e formular o plano de modernização tecnológica da integração. É evidente a ausência de elementos de crucial importância, como os critérios de adequação à disciplina jurídica da soberania econômica, pelos quais tais entidades e processos integradores deveriam comprovar sua conformidade ao planejamento do desenvolvimento nacional (CF. artigos 3º e 174) e ao adequado desenvolvimento do mercado interno (CF, artigo 219). As condições de trabalho e remuneração do produtor, os preços dos produtos agrícolas e a própria jurisdição sobre contratos agrários são submetidos, por tal diploma, a um foro privado de discussão e deliberação, no qual a correlação de forças é flagrantemente desigual em favor dos grupos agroindustriais, instalando-se uma notada relação de hipossuficiência.

Trata-se da privatização da política agrícola em função dos interesses do agronegócio, com efeitos deletérios para a sociedade:

o esquecimento do direito agrário e sua redução a cumprir as regras neoliberais “auto-organizativas” do mercado como um mero ramo do direito civil (ou do direito comercial), na verdade, leva ao esquecimento de setores estratégicos da economia, dos quais dependem a não redução de países e populações à fome ou à alimentação insuficiente.<sup>670</sup>

Não existe, e não é compatível com a ordem econômica brasileira, um tal “direito do agronegócio”. Existe, nos termos da Constituição, o direito agrário, matéria de competência legislativa da União, prevista no artigo 22, inciso I. O direito agrário é instrumento da política agrícola e agrária e se submete aos comandos finalísticos de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 3º) e aos princípios e fundamentos constitucionais da ordem econômica (artigo 170):<sup>671</sup> a valorização do

---

análises econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e dos aspectos jurídicos das cadeias produtivas e seus segmentos e do contrato de integração; II – acompanhar e avaliar o atendimento dos padrões mínimos de qualidade exigidos para os insumos recebidos pelos produtores integrados e para os produtos fornecidos ao integrador; III – estabelecer sistema de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos encargos e obrigações contratuais pelos contratantes; IV – dirimir questões e solucionar, mediante acordo, litígios entre os produtores integrados e a integradora; V – definir o intervalo de tempo e os requisitos técnicos e financeiros a serem empregados para atualização dos indicadores de desempenho das linhagens de animais e das cultivares de plantas utilizadas nas fórmulas de cálculo da eficiência de criação ou de cultivo; VI – formular o plano de modernização tecnológica da integração, estabelecer o prazo necessário para sua implantação e definir a participação dos integrados e do integrador no financiamento dos bens e ações previstas; VII – determinar e fazer cumprir o valor de referência a que alude o inciso VII do art. 4º desta Lei”.

<sup>670</sup> SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo*, *op. cit.*, p. 191.

<sup>671</sup> ROCHA, *Manual de direito agrário constitucional*, *op. cit.*, p. 55-59.

trabalho humano, a função social da propriedade, a preservação do meio ambiente e, especialmente, a soberania nacional. Nesse programa constitucional, a soberania alimentar se localiza como elemento central da soberania econômica e da soberania popular.

A Constituição determina a realização de políticas de acesso à terra, crédito, mercado e fomento da agricultura e do abastecimento voltados à alimentação do povo como elemento essencial da nação e da República brasileira. Nesse sentido, tem plena guarida constitucional a postulação de João Paulo Santos pelo resgate da funcionalidade do direito agrário:

a única forma jurídica de se garantir, na prática, a soberania, preceito constitucional, no seu aspecto alimentar, é construir diretrizes democráticas e públicas de fomentar, a longo prazo, uma agricultura que cumpra objetivos de todos, e como primeiro deles, a viabilidade de um projeto comum que possamos ter como nação. E, para isso, a única forma é resgatar a imprescindibilidade da regulação oferecida pelo direito agrário, construído no século XX em todo mundo e no Brasil em específico como tradução jurídica de uma agricultura democraticamente dirigida, preocupado com as funções públicas e sociais da terra, muito além de qualquer interesse privado (...).<sup>672</sup>

O título da obra citada acima faz referência ao influente ensaio de Fábio Konder Comparato, *O indispensável Direito Econômico*,<sup>673</sup> para situar o direito agrário como disciplina da produção e democratização do excedente na agricultura em função da soberania alimentar do povo brasileiro. Essa correta perspectiva reconecta o direito agrário à tradição de cultura jurídica latino-americana de cunho descolonizador, subordina-o à ordem econômica constitucional e lhe dota, assim, de um caráter verdadeiramente transformador, dado que apto a lidar com a solução da tragédia da fome, da capacitação do produtor brasileiro e da primitiva concentração da terra. Essa perspectiva, para mais uma vez invocar a obra de Comparato, afirma que o direito agrário é um importante capítulo do Direito Econômico.<sup>674</sup>

A soberania alimentar, nuclear ao próprio sentido da ordem econômica constitucional, deve servir de critério jurídico organizativo e decisório para os mecanismos de planejamento do desenvolvimento, de funcionamento e estrutura do mercado interno e de seus vários mercados específicos, bem como para o exercício de direitos de propriedade ou

---

<sup>672</sup> SANTOS, *A regulação democrática do excedente no campo*, op. cit., p. 192-193.

<sup>673</sup> COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico*, op. cit.

<sup>674</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor: importante capítulo do Direito Econômico. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 13, n. 15-16, p. 89-105, 1974.

do exercício de políticas, refundando, inclusive, disciplinas e conceitualizações jurídicas tradicionais. A soberania alimentar, nessa perspectiva, deve agregar-se, dinamicamente, aos mais concretos movimentos da economia brasileira, como a definição de preços e as estratégias de abastecimento, objetos do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO V – INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR: ADMINISTRAÇÃO DE PREÇOS E POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO**

*“Hoje eu fiz arroz e feijão e fritei ovos. Que alegria! Ao escrever isto vão pensar que no Brasil não há o que comer. Nós temos. Só que os preços nos impossibilita de adquirir.”*

CAROLINA MARIA DE JESUS

O presente capítulo trata de duas importantes ferramentas de Direito Econômico integrantes do rol de instrumentos dos Estados capitalistas contemporâneos: a administração de preços agrícolas e alimentares e as políticas de abastecimento.

A disciplina jurídica dos preços na estrutura de um suposto “livre mercado” já demanda, como premissa, a garantia de segurança e eficácia dos contratos, o que revela sua natureza vinculada ao poder e, portanto, distante de qualquer pretensão de “neutralidade”, ou “absenteísmo” estatal.

No entanto, para além da mera estrutura de garantia dos contratos, os Estados capitalistas contemporâneos determinam preços e condições de abastecimento a partir de variáveis e instrumentos decididamente políticos, por meio de um grande número de técnicas e instrumentos jurídicos, que expressam e modulam seu Direito Econômico. O presente capítulo busca identificar tal disciplina e experiência jurídicas no Brasil, como integrantes do desenho e do exercício da soberania alimentar.

### **V.a. Administração de preços: técnica do capitalismo contemporâneo – politização dos preços e “fundo público”<sup>675</sup>**

---

<sup>675</sup> Parte das análises e conclusões avançadas neste tópico guardam relação com a pesquisa para o artigo elaborado em coautoria com Alessandro Octaviani, submetido a publicação em fevereiro deste ano, mas ainda inédito: OCTAVIANI, Alessandro; VIDIGAL, Lea. Preços administrados: disciplina e experiência jurídica no Brasil (homenagem a Washington Peluso Albino de Souza). *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, 2021, no prelo.



Karl Polanyi identifica que a economia humana transcende a aplicação da economia formal a um sistema decorrente da generalização dos mercados formadores de preços.<sup>676</sup> A economia substantiva, como “processo instituído de interação entre o homem e seu meio que resulta num suprimento contínuo de meios que satisfazem necessidades materiais”, tal qual o alimento ou o abrigo, “se enraíza em instituições econômicas e não econômicas e se entrelaça com elas”.<sup>677</sup>

Analisando os efeitos integradores da troca mercantil (ao lado da reciprocidade e da redistribuição), Polanyi evidencia a essencialidade dos preços alimentares para a coesão social, que justifica a sua retirada dos mercados formadores de preço:

[a] troca com base em preços fixos não envolve nada além do ganho implicado para cada parceiro na decisão de trocar; a troca com preços flutuantes visa a um ganho que só pode ser obtido mediante uma atitude que envolve uma clara relação de antagonismo entre os parceiros. O elemento de antagonismo que acompanha essa variante da troca, por mais que seja diluído, é inerradicável. Nenhuma comunidade firmemente decidida a proteger a fonte de solidariedade entre seus membros pode permitir que se desenvolva uma hostilidade latente em torno de uma questão tão vital para a existência física – e, por conseguinte, capaz de despertar angústias tão desgastantes – quanto é o alimento.<sup>678</sup>

A administração de preços na economia contemporânea teve notória contribuição de Gardiner Means, que, na década de 1930, ao analisar o comportamento dos preços durante a Grande Depressão nos Estados Unidos, questionou a relevância da teoria neoclássica de preços, por sua evidente insuficiência em explicar o fato de que as trajetórias de alguns preços não refletiam as oscilações de oferta e procura.<sup>679</sup>

Means explica esse fenômeno a partir da capacidade detida pelos grandes grupos econômicos e oligopólios de administrar os preços no longo prazo, com poder de eliminar a

---

<sup>676</sup> “A relação entre a economia formal e a economia humana é contingente. Fora de um sistema de mercados formadores de preços, a análise econômica perde a maior parte de sua importância como método de investigação do funcionamento da economia” (POLANYI, *A subsistência do homem e ensaios correlatos*, op. cit., p. 298-299).

<sup>677</sup> “A inclusão do não econômico é vital, pois a religião ou o governo podem ser tão importantes para a estrutura e o funcionamento da economia quanto as instituições monetárias ou a disponibilidade dos próprios instrumentos e máquinas que aliviam o fardo do trabalho” (*Ibidem*, p. 302).

<sup>678</sup> *Ibidem*, p. 309.

<sup>679</sup> MEANS, Gardiner. *Industrial Prices and Their Relative Inflexibility*. *Senate Document*, Washington D.C., n. 13, 1935.

concorrência e alterar as curvas de oferta e demanda. Essa seria, inclusive, uma característica constitutiva da própria macroempresa contemporânea.<sup>680</sup>

[o] sistema fabril e a corporação moderna trouxeram mudanças que precisam ser consideradas nos pressupostos básicos da teoria. O trabalho não é uma mercadoria e os salários não são flexíveis, mas uma forma de preços administrados. Além disso, a administração da empresa se estendeu ao mercado de bens e administramos os preços dos bens também.<sup>681</sup>

Para Means, de forma distinta dos preços “que são alcançados como resultado da interação de compradores e vendedores” no mercado, o preço administrado é definido pelo “processo pelo qual uma companhia ou um grupo empresarial define e mantém preços por períodos de tempo curtos ou longos”,<sup>682</sup> e estes permanecem “rígidos” mesmo quando “as vendas flutuam com a demanda”.<sup>683</sup> Como demonstrado no capítulo II, pela trajetória do programa de ajuda alimentar e dos subsídios agrícolas, a economia estadunidense se caracteriza pela administração pública dos preços, além da classicamente apontada administração de preços dos conglomerados privados.<sup>684</sup>

Francisco de Oliveira chamou de *antivalor* o padrão de financiamento público da economia capitalista no Século XX, pelo qual, “a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da

---

<sup>680</sup> MEANS, Gardiner. Big Business, Administered Prices, and the Problem of Full Employment. *Journal of Marketing*, Thousand Oaks, v. 4, n. 4, p. 370-381, 1940, p. 372. Sobre a macroempresa contemporânea e sua disciplina jurídica, conferir os clássicos trabalhos de Comparato: COMPARATO, Fábio Konder. *Aspectos jurídicos da macroempresa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 43-91; COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 379-472. Para uma descrição das relações da macroempresa contemporânea com o Estado nacional e seus objetivos, conferir: BASSO, Bruno. *Leviatãs privados: grandes empresas, economia e Direito Econômico*. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 111-210.

<sup>681</sup> No original: “[t]he factory system and the modern corporation have brought changes which need to be taken into the basic assumptions of theory. Labor is not a commodity and wage rates are not flexible but a form of administered prices. Also administration of enterprise has extended into the goods market and we have administered prices for goods also” (MEANS, Gardiner. *Collective Capitalism and Economic Theory*. *Science*, Washington D.C., v. 126, n. 3268, p. 287-293, 1957, p. 289).

<sup>682</sup> MEANS, *Big Business, Administered Prices, and the Problem of Full Employment*, op. cit., p. 372.

<sup>683</sup> MEANS, Gardiner. Price inflexibility and the requirements of a stabilizing monetary policy. *Journal of the American Statistical Association*, Alexandria, v. 30, n. 190, p. 401-13, 1935, p. 401.

<sup>684</sup> Para uma reconstrução do debate jurídico sobre administração pública de preços nos EUA, conferir, entre outros: GINSBURG, David. The Emergency Price Control Act of 1942: Basic Authority and Sanctions. *Law and Contemporary Problems*, Durham v. 9, n. 1, p. 23-60, 1942; GRAINEY, Bernard Price Control and the Emergency Price Control Act. *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, v. 19, n. 1, 1943, p. 31-50; e ARNOLD, Robert; BROUGH, Christopher; WARD, Artemus. *Historical Dictionary of the U.S. Supreme Court*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1971, p. 563.

acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população”:<sup>685</sup>

[a] medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são seus exemplos. A descrição das diversas formas de financiamentos para a acumulação de capital seria muito mais longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada ‘Europa Verde’ da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como *blue chips*, intervém na circulação monetária de excedentes pelo *open market*, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc.<sup>686</sup>

Trata-se de uma “politização da economia, uma economia administrada, preços políticos administrados”,<sup>687</sup> ou seja, da administração dos preços que viabiliza simultaneamente a expansão dos ciclos econômicos e a subsistência humana funcional ao próprio ciclo de acumulação da economia capitalista contemporânea.

No setor açucareiro, por exemplo, os EUA montaram uma complexa disciplina jurídica, que inclui: (i) um sistema tarifário fundado em quotas de importação, com o *Tariff Rate Quota Scheme*; (ii) um modelo de empréstimos para sustentar preços mínimos no mercado interno, pela estatal *Commodity Credit Corporation – CCC*, a partir do *Domestic Price Support*; (iii) a garantia de 85% de demanda interna para produtores locais, com o *Market Allotments*; (iv) o encaminhamento cogente do excesso de estoque dos produtores nacionais para produtores de etanol, com o *Feedstock Flexibility Program*; (v) a garantia dos produtores contra perdas na produção, lucro e outros tipos de perdas, administrada por outra estatal norte-americana, a *Federal Crop Insurance Corporation – FCIC*, com a promulgação do *Federal Crop Insurance Program – FICP*;<sup>688</sup> e (vi) a oferta de resseguro majoritariamente

---

<sup>685</sup> OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19-20.

<sup>686</sup> *Ibidem*, p. 19-20.

<sup>687</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>688</sup> USDA. *Sugar and sweeteners policy*. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners/policy/>>. Acesso em: 25 de julho de 2021. Conferir também: USDA. *Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications: Crop Insurance*. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/crop-insurance/>>. Acesso em: 25 de julho de 2021.

estatal.<sup>689</sup> Exemplos semelhantes podem ser encontrados em diversos ordenamentos jurídicos europeus e asiáticos, como o chinês, o japonês ou coreano.<sup>690</sup>

#### V.a.i. Preço como categoria jurídica e a “preservação do interesse público”

Preço é categoria jurídica, como o mercado é “instituição jurídica” e o capitalismo é um “modo de produção jurídico”.<sup>691</sup> Na observação de Washington Peluso Albino de Souza, o preço “representa o ponto final de uma série de relações que são ou precisam ser reguladas juridicamente”.<sup>692</sup>

A noção comum de preço consiste em “pagamentos em moeda que são exigidos para a obtenção de mercadorias ou serviços”, ou seja, “aquilo que se paga para a satisfação de necessidades”.<sup>693</sup> O conceito jurídico de preço, segundo José Tadeu de Chiara, “é mais restrito, expressando-se como uma prestação em dinheiro correspondente a uma prestação de outra natureza estabelecida em relações de intercâmbio sob o critério de equivalência

---

<sup>689</sup> “Como se percebe, as dificuldades para montar uma adequada rede de regulação de sinistro levam às dificuldades para obter os melhores preços de resseguro, consistindo, os dois fatores, em fortes barreiras à entrada. E isso em um mercado no qual os preços do resseguro já são anormalmente altos, como ressaltaram as requerentes, citando o caso dos EUA, onde o resseguro é em grande parte estatizado, para que o sistema tenha condições de manter-se de pé” (CADE. *Voto do Relator no Ato de Concentração nº 08012.005526/2010-39*. Banco do Brasil S.A.; BB Seguros Participações S.A; MAPFRE Vera Cruz Seguradora S.A.. Relator: Conselheiro Alessandro Serafin Octaviani Luis. Brasília, 14 de março de 2012).

<sup>690</sup> Para a PAC, entre outros: CARVALHO, *A Política Agrícola Comum da Europa*, op. cit. Para o leste asiático: WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of Government in East Asian industrialization*. Nova Jersey: Princeton, 1990, p. 52-112. Sobre o caso chinês, conferir: WEBER, Isabella. *How China escaped shock therapy: the market reform debate*. Nova York: Routledge, 2021, p. 87-257. A análise clássica do caso japonês está em: JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of Industrial Policy*. Palo Alto: Stanford University, 1982, p. 305-324. Sobre a experiência dos mecanismos de administração de preços no direito comparado, conferir: COMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. *Revista de Direito Público*, Brasília, n. 97, p. 17-28, 1991, p. 19-21.

<sup>691</sup> IRTI, Natalino. A ordem jurídica do mercado. *Revista de direito mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, n. 145, p. 44-49, 2007; GRAU, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 27-36; GRAU, Eros. Mercado, Estado e Constituição. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 47, p. 107-19, 2004; VIDIGAL, *Teoria Geral do Direito Econômico*, op. cit., p. 44; MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao estudo do direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 11-16; e ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e ideologia: aparência e realidade*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 273-274.

<sup>692</sup> Conferir a obra seminal de nosso Direito Econômico: SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Ensaio de conceituação jurídica do preço*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949, p. 93-94.

<sup>693</sup> DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, op. cit., p. 110-111. Para José Tadeu De Chiara, a noção jurídica de preço consiste no “‘quantum’ do pagamento em moeda que se constitui na prestação pela qual se assegura a satisfação a ser obtida pela contraprestação de natureza diversa da prestação” (*Ibidem*, p. 111). Washington Peluso Albino de Souza assinala que “na concepção de *economia de mercado* o preço constitui o *indicador* mais precioso, pois representa ou deve representar, a um só tempo, o *valor* do bem ou do serviço, expresso em valor de *moeda* e, portanto, o equilíbrio de interesses entre comprador e vendedor, na transação” (SOUZA, *Direito Econômico*, op. cit., p. 529).

entre ambas”.<sup>694</sup> O critério de equivalência que equipara uma prestação em dinheiro e uma prestação de outra natureza, no entanto, demonstra-se incompleto, dado que é informado apenas pela visão estática da bilateralidade de contratos, ignorando os seus reflexos sobre o corpo social, a dominação que preside o funcionamento dos mercados e variáveis como “interesses de ordem coletiva que superam a esfera de atuação de um único sujeito de direito”.<sup>695</sup>

O preço, portanto, representa muito mais do que a mera manifestação de escolhas individuais, e o Estado, como ordenador e garantidor das relações jurídicas que conformam os mercados, ameniza as incertezas sobre o cumprimento das obrigações e, portanto, do adimplemento dos preços.

Nesse circuito, o direito e a forma jurídica desempenham papel relevante no que Karl Polanyi chamou de “instituição do processo econômico”.<sup>696</sup> O preço em mercado é uma manifestação do poder.

Segundo Washington Peluso Albino de Souza, “poderemos encontrar no estudo dos preços o traço de união entre o fato econômico e a sua manifestação social, e, portanto, sua identidade com o fato jurídico”, e “sobretudo quando temos em mira o preço no seu sentido social, (...) vemos que falará diretamente aos interesses da coletividade, no que ela tem de mais profundo em suas próprias condições de vida, tal seja a alimentação, o vestuário, o transporte, a habitação e o emprego”.<sup>697</sup>

Os Estados capitalistas, ao realizar sua gestão política da economia, tornam o preço uma manifestação ainda mais evidente das relações de poder. Diante do fato do poder econômico, de um lado, e do impacto social generalizado da disciplina jurídica dos preços, de outro, “a relação de equivalência que se configura nos vínculos obrigacionais individualmente considerados perde a sua nitidez e é mesmo superada pela exigência do equilíbrio na situação de liquidez em relação a categorias de agentes econômicos, ou coletividades”.<sup>698</sup> Surgem, assim, variados instrumentos de administração dos preços, que vão muito além da mera garantia de validade dos contratos, demandando o Direito

---

<sup>694</sup> DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, op. cit., p. 112-113.

<sup>695</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>696</sup> POLANYI, *A subsistência do homem e ensaios correlatos*, op. cit., p. 293-329. “O estudo do lugar mutável ocupado pela economia na sociedade, por conseguinte, não é outro senão o estudo da maneira pela qual o processo econômico será instituído em diferentes épocas e lugares” (*Ibidem*, p. 302).

<sup>697</sup> SOUZA, *Ensaio de conceituação jurídica do preço*, op. cit., p. 30-31.

<sup>698</sup> DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, op. cit., p. 116.

Econômico para solucionar questões complexas que outros ramos do direito não são cognitiva e operacionalmente aptos a enfrentar:

[d]istinguem-se ainda das demais as normas de Direito Econômico pela instabilidade que brota da permanente flutuação do consumo, das poupanças, dos investimentos, do quadro dos estoques, dos níveis de emprego, do estado da competição. Para orientar adequadamente o setor privado, diante das oscilações conjunturais da Economia, deve o Estado alterar, momento a momento, o condicionamento jurídico de algumas variáveis econômicas especialmente significativas, tais como a quantidade de moeda em circulação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, certos preços, certos prazos, certos estímulos, certos subsídios, certas garantias.<sup>699</sup>

A administração de preços é objeto de sistematização conceitual e operacional, como aponta Washington Peluso Albino de Souza: “*Preço Imposto, Controlado, Tabelado, Orientado, Vigiado, Regulado*. O enunciado acima se refere a algumas das muitas modalidades de preços, quando se verifica o seu ‘condicionamento’, geralmente em uma política econômica pública, ou mesmo àquela praticada pelo Poder Econômico Privado”.<sup>700</sup> Essa catalogação tem por premissa a distinção entre (i) os preços formados em livre interação no mercado e (ii) os preços politicamente decididos. Gilberto Bercovici aponta que a parcial ou total retirada de determinados preços do campo da concorrência se justifica em função do interesse da coletividade que preside a sua regulação:

preços administrados são o campo de exceção da formação dos preços concorrenciais. No caso extremo de formação integral do preço pelo Estado, os preços não são mais o resultado da escassez econômica ou de escolhas privadas, mas exclusivamente de decisões políticas, que devem estar fundadas no ordenamento jurídico e tendo por finalidade a preservação do interesse público, a fim de que guardem sua racionalidade prática.<sup>701</sup>

---

<sup>699</sup> VIDIGAL, *Teoria Geral do Direito Econômico*, op. cit., p. 110. Como aponta Eros Grau, o ordenamento jurídico do Estado contemporâneo tem a sistemática disciplina dos preços como regra, e “[a] atuação do poder público sobre os preços não é (...) novidade deste século, produto inovador do intervencionismo econômico – ainda que se tenha manifestado de modo mais intenso a partir de então e, afinal, toda e qualquer espécie de ação intervencionista estatal acaba sempre por atingir, direta ou indiretamente, o comportamento dos preços” (GRAU, Eros. Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 22, p. 139-176, 1979, p. 147).

<sup>700</sup> SOUZA, *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, op. cit., p. 513-514.

<sup>701</sup> BERCOVICI, Gilberto. Petrobras: Monopólio Estatal e Política Concorrencial. In: BERCOVICI, Gilberto (Org.) *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 208. Uma síntese das classificações advindas das contribuições de Edwin Seligman, Luigi Einaudi e Gaston Jèze para a ciência das finanças está em: TÁCITO, Caio. Taxa, Imposto e Preço Público – Tarifa – Preço Público no Serviço Concedido – Desvio de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 518-532, 1956, p. 518 e 532. Para uma perspectiva interna ao direito financeiro ou administrativo, conferir: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 173-190; e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 527.

De Chiara aponta que, em virtude das características que distinguem alguns produtos, como é o caso do abastecimento de alimentos, os preços revestem-se de caráter de ordem pública, cabendo ao poder público atuar na dinâmica dos mercados de forma a evitar que a dominação se imponha em detrimento das necessidades das classes com menos poder e renda:

[a] disciplina dos preços dos chamados gêneros de primeira necessidade tem a natureza de normas resultantes da motivação de ordem pública, em cujo âmbito o zelo pelo abastecimento é dos principais itens. Nesse particular, o nível das consequências para a ordem social em termos de manutenção da oferta de bens em condições de satisfazer às necessidades sociais de sobrevivência, é valorado positivamente mesmo se negativos os reflexos para manutenção e preservação do sistema de mercado para certas mercadorias.<sup>702</sup>

### **V.b. Ordem Econômica e disciplina jurídica dos preços**

Os comandos finalísticos de persecução do desenvolvimento (artigo 3º, II) fundado na soberania nacional (artigos 1º, I, e 170, I), na proteção ao mercado interno (artigo 219), a partir dos poderes-deveres de normatização, fiscalização e planejamento atribuídos ao Estado (artigo 174) na busca de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (artigo 170, *caput*), delineiam a ordem econômica constitucional brasileira, que tem a soberania alimentar como elemento nuclear.

Sob essa perspectiva, Comparato, no seu estudo sobre o *Regime constitucional do controle de preços no mercado*, afirma a constitucionalidade da:

competência estatal para o controle de preços no mercado, controle esse que pode se manifestar, de modo geral, quer pelo estabelecimento de valores mínimos, quer pela fixação de quantias máximas. Na primeira hipótese, objetiva-se a proteção do produtor; na segunda, a do consumidor. A política de preços mínimos é geralmente aplicada para estimular a atividade econômica, em épocas recessivas; a de preços máximos, ao contrário, constitui instrumento clássico de luta contra surtos

---

<sup>702</sup> “As consequências sobre situações de liquidez que advêm da comercialização desses produtos pode alterar violentamente as regras das relações de mercado, tornando insuportáveis os níveis de dominação. (...) De fato, as necessidades dos produtos de abastecimento tendem a impor uma relação de dependência da mais alta significação, conforme a menor disponibilidade de liquidez das categorias dos agentes econômicos. (...) a possibilidade de dispor de renda confere à situação de liquidez maior ou menor exigência de sacrifício ao se exercerem opções. O exercício do poder de compra naturalmente será voltado para o atendimento das necessidades que não permitam adiamento, ou que não se integrem entre as que afetem a própria manutenção da sobrevivência da pessoa” (DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, *op. cit.*, p. 122-123).

inflacionários. Não há dúvida de que a disposição constante do art. 187, II, da Constituição, relativa à política agrícola, refere-se à fixação de preços mínimos para o produtor rural. Por outro lado, dentre as medidas que, classicamente, melhor protegem o consumidor final (art. 170, V) ressalta, indubitavelmente, a estabilização forçada de preços de mercadorias e serviços.<sup>703</sup>

A administração de preços agrícolas e alimentares é dever do Estado e se submete ao projeto Constitucional, que lhe dá a coerência interpretativa e orienta a harmonização de interesses conflitantes, a partir da perspectiva da defesa do interesse público: “[a]inda nestes atos, porém, é o interesse da coisa pública que preside à ação estatal”.<sup>704</sup> Nesse sentido, aspectos da administração de preços e dos instrumentos que concretizam essa política econômica, como as leis autorizadas da criação das empresas estatais, leis de ordem pública econômica, ou as leis de planejamento e orçamento, vinculam-se necessariamente aos comandos normativos constitucionais.

Em detido estudo sobre a experiência jurídica da disciplina brasileira de preços, Eros Grau enumera, de modo não exaustivo, os vários instrumentos de Direito Econômico de que lança mão o poder público na tarefa do ordenamento jurídico dos preços. Nessa tarefa, o Estado desempenha funções de arbitragem entre valores que se colocam em oposição nos mercados e funções de integração entre setores e regiões, de modo a tutelar a poupança, o consumo e o investimento: (i) tabelamento; (ii) acompanhamento e limitação de preços; (iii) subsídios de preço mínimo (para o produtor); (iv) subsídios de preço máximo (para o mercado); (v) incentivos setoriais; (vi) aquisição de excedentes; (vii) proibição de plantio; (viii) comercialização pública; (ix) oneração tributária; e (x) condições de aquisição.<sup>705</sup>

A administração dos preços, nessa chave, pode ser organizada a partir do exercício de qualquer das modalidades de atuação do Estado em relação à economia (atuação *sobre a* economia – como normatizador – ou atuação *na* economia – como produtor direto): qualquer delas pode reverberar sobre algum preço, administrando-o sob diferentes ângulos. A determinação de normas de observância cogente (atuação do Estado *sobre a* economia por *Direção*) terá impacto sobre os preços, bem como a concessão de incentivos fiscais ou fomentos (atuação do Estado *sobre a* economia por *Indução*) ou a atuação de empresas

---

<sup>703</sup> COMPARATO, *Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado*, op. cit., p. 19.

<sup>704</sup> VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 54.

<sup>705</sup> GRAU, *Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços*, op. cit., p. 143-144.



estatais operando em concorrência com empresas privadas (atuação do Estado *na* economia por *Participação*).<sup>706</sup>

### **V.c. Políticas de preços e abastecimento alimentar no Brasil: experiência jurídica**

No Brasil, a trajetória das políticas de preços agrícolas e de abastecimento alimentar é longa e um tanto errática. Atribui-se importância ao Convênio de Taubaté, de 1906, como marco histórico relevante de atuação do setor público em relação à matéria de preços no Brasil, por meio do qual os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais asseguraram preços mínimos ao café, seu principal produto, base da economia de exportação e do poder político interno das elites produtoras.<sup>707</sup>

No entanto, é partir dos anos 1930 que se amplificam e sistematizam as preocupações em dotar o Estado brasileiro de instrumentos para a organização da produção agrícola e do abastecimento alimentar.

V.c.i. Anos 1930 aos 1960: as preocupações com a estruturação de uma política nacional para agricultura e abastecimento

A partir da Revolução de 1930, tem início uma centralização da política agrícola que envolveu a proteção e a articulação de interesses agrários regionais e setoriais. A política agrícola foi relevante para a organização do mercado interno, ao facilitar a comercialização dos produtos, em um processo que mobilizou variados instrumentos de atuação direta e

---

<sup>706</sup> GRAU, *Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços*, op. cit., p. 143. Conferir também: GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, op. cit., p. 90-100; GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, op. cit., p. 23-27; e COMPARATO, *O indispensável Direito Econômico*, op. cit., p. 467.

<sup>707</sup> GRAU, *Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços*, op. cit., p. 152. Grau ressalta que o Convênio de Taubaté não foi o primeiro instrumento celebrado entre os Estados, tendo sido antecedido por inúmeros outros, e que se trata de modalidade de atuação estatal *na* economia por *participação*. Conferir também: DE CHIARA, *Moeda e ordem jurídica*, op. cit., p. 122-123; LAFER, Celso. O Convênio Internacional do Café. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 285-340, 1973; DELGADO, Guilherme Costa. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 1977, p. 12-14; e NETTO, *O Problema do Café no Brasil*, op. cit., p. 61-83.

indireta do Estado no processo econômico, como a política de controle de preços e a criação das chamadas autarquias econômicas para a “defesa da agricultura”.<sup>708</sup>

A história das políticas de preços agrícolas ao longo do século é muito diversa setorial e regionalmente. Mais especificamente, contaram com políticas permanentes e especiais de intervenção nos sistemas de preço e nos mercados de estoques (i) o café, principalmente a partir da política de valorização representada pelo Convênio de Taubaté (1906), que, resultando em superprodução, chegou a demandar a destruição física dos estoques nos anos 1930;<sup>709</sup> (ii) o açúcar, desde a criação da Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (1931), embrião do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, criado em 1933;<sup>710</sup> (iii) o trigo, também a partir dos anos 1930;<sup>711</sup> e (iv) os produtos agrícolas abrangidos pela

---

<sup>708</sup> As políticas de financiamento e produção agrícola, antes controladas pelas oligarquias agrárias, foram centralizadas na esfera federal, com a criação do Departamento Nacional do Café, do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, do Instituto Nacional do Mate, e do Instituto Nacional do Pinho, entre outros órgãos que regulavam a produção, os preços, a qualidade dos produtos e autorizavam ou proibiam a sua exportação. Conferir: BERCOVICI, *A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, op. cit., p. 190.

<sup>709</sup> DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25-32, 2005, p. 26-27. É conhecida a política de sustentação dos preços do café conduzida por vários anos no início do Século XX, que acarretou a persistente superprodução durante a década de 1930, levando o Governo Provisório a praticar a destruição física dos estoques. Segundo Celso Furtado, a defesa dos preços que beneficiou o setor cafeeiro durante a crise mundial de 1929 (agravada pela superprodução decorrente da política de valorização) antecipou uma típica política keynesiana de combate à depressão, na medida em que a injeção de recursos públicos por meio da compra dos estoques impediu o desemprego e a queda drástica do nível de renda da economia. Simultaneamente, a desvalorização da moeda facilitou as exportações e elevou o custo das importações, favorecendo setores ligados ao mercado interno e permitindo o redirecionamento de investimentos para outros ramos da economia, inclusive a indústria. Conferir: FURTADO, *Formação econômica do Brasil*, op. cit., p. 251-285. Sobre a evolução da política de defesa do café, conferir: DELGADO, *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*, op. cit., p. 12-15 e 26-29; VENÂNCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, op. cit., p. 91-104; e NETTO, *O Problema do Café no Brasil*, op. cit., p. 122-134.

<sup>710</sup> A Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (criada pelo Decreto nº 20.761, de 7 de dezembro de 1931) buscou uma política emergencial para assegurar os preços no setor, que acabou por se tornar permanente com a sua substituição pelo IAA, instituído pelo Decreto nº 22.789, de 1 de junho de 1933. O Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei nº 3.855, de 21 de novembro 1941) consolidou uma política sucroalcooleira voltada a viabilizar sobrevivência da agroindústria no Nordeste, com o objetivo de permitir aos fornecedores de cana-de-açúcar participar do processo produtivo da mesma forma que os usineiros, estipulando quotas de moagem para as usinas que limitavam o uso de produção própria de cana. A política buscava separar as atividades agrícolas das atividades industriais e proteger os trabalhadores e fornecedores de cana-de-açúcar do poder econômico dos usineiros. Conferir: BERCOVICI, *A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, op. cit., p. 192-193. Sobre a política para o setor sucroalcooleiro, conferir: LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Problemas econômicos e sociais da lavoura canavieira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zelio Valverde, 1943, p. 27-70; VENÂNCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, op. cit., p. 104-120; e SZMRECSÁNYI, Tamás. *O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975)*, São Paulo: Hucitec; Unicamp, 1979, p. 159-321.

<sup>711</sup> Segundo Delgado e Conceição, a política agrícola relativa ao trigo, no Brasil, teve historicamente a sua estrutura e sistemática aplicação voltada ao abastecimento e segurança alimentar da população, (o que nem sempre ocorreu nos setores cafeeiro e açucareiro), além de dar aos produtores nacionais condições de expandir sua produção diante da concorrência do produto estrangeiro. Conferir: DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos*, op. cit., p. 26. Já em 1937, o Decreto-Lei nº 26, de 30 de

Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, instituída com a criação da Comissão de Financiamento da Produção – CFP em 1943, sobre a qual trataremos em maior detalhe adiante.<sup>712</sup> Todas essas instituições e políticas se baseavam amplamente na formação de estoques públicos de produtos agrícolas.

O abastecimento alimentar também foi uma preocupação constante do Estado brasileiro, que, desde a década de 1930, visava a construir uma política nacional de abastecimento voltada à organização do mercado interno e romper com a histórica centralidade da monocultura exportadora, para evitar o aumento desenfreado dos preços dos produtos básicos, especialmente alimentos.<sup>713</sup> Para tanto, não só foram criados vários órgãos públicos com o objetivo de promover uma política nacional de abastecimento, como essa política estava associada à concepção de proteção da economia popular.<sup>714</sup>

---

novembro, fixou a obrigatoriedade de mistura de farinha de trigo (que era importado principalmente da Argentina) com fécula ou farinha de outros produtos produzidos nacionalmente, além de determinar a isenção ou redução de tarifas sobre a importação de equipamentos para a fabricação de amido, féculas e farinhas panificáveis. O Decreto-Lei nº 6.170, de 5 de janeiro de 1944, criou o Serviço de Expansão do Trigo – SET, diretamente subordinado ao Ministro da Agricultura, com as atribuições de fomentar, orientar e controlar a produção, o comércio e a indústria do trigo no país. Para viabilizar a administração do mercado (e em especial da diferença de preços entre o trigo nacional e o importado), a aquisição de trigo importado chegou a ser operada com exclusividade pelo Banco do Brasil, com a obrigatoriedade dos moinhos de adquirirem exclusivamente trigo nacional, por meio da fixação de quotas e prazos de aquisição a cada safra nacional (Decreto nº 29.229, de 26 de janeiro de 1951). Um dos obstáculos à política de substituição das importações de trigo, em especial a partir de 1956, era o ingresso do trigo produzido nos EUA por meio do PL-480, o programa de ajuda alimentar daquele país, abordado no capítulo II. Conferir: SILVA, Vera Martins da. *A regulação do mercado brasileiro de trigo*. São Paulo: EDUSP, 1992, p. 11. Para o histórico da política do setor, conferir: VENÂNCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, op. cit., p. 120-125; BERCOVICI, *A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, op. cit., p. 193; DELGADO, *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*, op. cit., p. 36-18; RAMALHO JUNIOR, Álvaro. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil*. 1994. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1994, p. 77-108; e SILVA, *A regulação do mercado brasileiro de trigo*, op. cit., p. 29-40.

<sup>712</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos*, op. cit., p. 26. Para uma análise das políticas de preços no período 1930-1975, conferir: DELGADO, *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*, op. cit., p. 11-34.

<sup>713</sup> LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Os alimentos que fizeram o Brasil. In: EMBRAPA (Org.). *Terra e alimento: panorama dos 500 anos de agricultura no Brasil*. Brasília: EMBRAPA, 2000, p. 103-110; LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 79-89; DELGADO, Guilherme da Costa. Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980. In: SZMRECSÁNYI. SUZIGAN, *História Econômica do Brasil Contemporâneo*, op. cit., p. 216-217.

<sup>714</sup> LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 79-89; e BERCOVICI, *A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, op. cit., p. 208. Em meio a uma das inúmeras crises de abastecimento, foi editado o Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, que elencava os crimes contra a economia popular. O artigo 2º, I, do Decreto tipificou como crime destruir ou inutilizar produtos necessários ao consumo do povo com o fim de determinar alta de preços. O art. 3º, I, define que a fixação de preço de revenda é crime contra a economia popular; o art. 3º, II, criminaliza o descumprimento das tabelas oficiais de preços, explicitando que o controle de preços era uma política do governo para combate à inflação e a carestia. Dada a dimensão do problema, foram equiparados aos crimes contra o Estado pelo artigo 141 da Constituição de 1937. Como demonstra Mário Cabral, o próprio surgimento do direito antitruste no Brasil só pode ser compreendido levando-se em conta a política de controle de preços: “A carestia de vida provocada pela alta

Maria Yedda Leite Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva defendem que as preocupações com o abastecimento superam problemas de comercialização, para abranger, também, a produção (alimentos produzidos, locais de produção e destino dos produtos), circulação (transporte, comercialização e armazenagem) e consumo (incluindo a questão da distribuição e centralização da renda).

Historicamente, o abastecimento demorou a ser objeto de políticas econômicas específicas, o que é reflexo da estrutura produtiva nacional prioritariamente voltada para o mercado externo, a partir das determinações da divisão internacional do trabalho. O consumo popular (alimentação, transporte e moradia, por exemplo), ou seja, o mercado interno, tendeu a ficar em segundo plano das preocupações de política econômica e de sua disciplina jurídica. As transformações advindas do início da expansão industrial e urbana e do trabalho livre assalariado aguçaram o problema do abastecimento, ganhando a atenção do poder público e, conseqüentemente, uma cada vez mais ampla e densa disciplina jurídica.<sup>715</sup>

---

dos preços figurava entre as preocupações centrais da nova política que se formulava” (CABRAL, Mário André Machado. *A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964*. São Paulo: Singular, 2020, p. 127). Conferir também: MATA, Milton da. Controles de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 911-953, 1980, p. 913-916.

<sup>715</sup> O Decreto nº 13.069, de 12 de julho de 1918, criou o Comissariado da Alimentação Pública, o primeiro órgão especificamente voltado a lidar com o problema do abastecimento, em um contexto de carestia provocada por fatores como: (i) a inflação, relacionada à política de expansão do crédito direcionado às classes agroexportadoras; (ii) o aumento das exportações, inclusive de gêneros de alimentícios, para atender à demanda europeia durante a Primeira Guerra Mundial, gerando escassez de alimentos no mercado interno; (iii) a presença e controle da produção, comércio em diversos setores e crédito por companhias estrangeiras; e (iv) a ação de monopólios e trustes que praticavam açambarcamento, retendo estoques de produtos alimentícios para se beneficiarem da alta de preços. Por meio do Decreto-Lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939, foi instituída a Comissão do Abastecimento, à qual competia regular a produção e o comércio por meio da fixação de preços e aquisição, requisição, estocagem e distribuição de mercadorias (alimentos, matérias-primas, drogas e medicamentos, materiais de construção, combustíveis e outros gêneros de primeira necessidade) com a finalidade de assegurar a provisão regular dos bens indispensáveis para a manutenção da população e coibir a elevação dos preços, centralizando e coordenando a política nacional de abastecimento. O Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942, editado por ocasião da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, criou a Coordenação da Mobilização Econômica, voltada à gestão da economia de guerra e seus efeitos, que, entre muitas atribuições, abrangia controle de preços e a comercialização de bens (artigo 3º do Decreto-Lei nº 4.750/1942). A Portaria da Comissão de Mobilização Econômica nº 405, de 6 de setembro de 1945, criou a Comissão Nacional de Preços que tinha, entre outras funções, determinar o tabelamento de preços de bens de primeira necessidade. A Coordenação da Mobilização Econômica foi extinta ao final da guerra, pelo Decreto-Lei nº 8.400, de 19 de dezembro de 1945, que transferiu a Comissão Nacional de Preços para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 4 de abril de 1946, o Decreto-Lei nº 9.125 extinguiu a Comissão Nacional de Preços e criou a Comissão Central de Preços – CCP, que deveria evitar a elevação do custo de vida no país e a redução ou fixação aos preços, por meio de medidas como o tabelamento de preços máximos ou a venda de gêneros ou utilidades essenciais aos distribuidores, revendedores, ou consumidores; a regulação e disciplina da distribuição e transporte dos gêneros e mercadorias de primeira necessidade no território nacional; e pesquisas dos custos da produção e distribuição a fim de orientar a política geral de preços, bem como inquéritos econômicos necessários à redução do custo de vida (artigo 4º). Conferir: LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 18-21, 27-43 e 115-116.

Duas relevantes políticas voltadas a ampliar o acesso da classe trabalhadora à alimentação, a partir dos anos 1930, foram (i) a instituição do salário mínimo nacional<sup>716</sup> e (ii) a criação, em 1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS,<sup>717</sup> sob liderança e direção de Josué de Castro,<sup>718</sup> com as amplas e diversas funções de promover a instalação de refeitórios em empresas maiores, fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população.<sup>719</sup>

A marcante presença de Josué de Castro e a criação do SAPS determinam o início de uma política de alimentação e nutrição – entendida como a promoção de padrões adequados para a alimentação da população – executada pelo Estado brasileiro,<sup>720</sup> que evoluiu na forma de variadas instituições e programas a partir de então.<sup>721</sup>

---

<sup>716</sup> Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. A falta de renda foi diagnosticada por Josué de Castro como uma das mais sérias ameaças à capacidade das famílias em suprir suas necessidades alimentares. Suas pesquisas pioneiras impactaram na opinião pública e influenciaram a criação do salário-mínimo, estabelecendo remuneração mínima que deveria permitir a todos os trabalhadores adultos a satisfação de suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. Conferir: SILVA, *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional*, op. cit., p. 16.

<sup>717</sup> Pelo Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940.

<sup>718</sup> Barros e Tartaglia esclarecem que o SAPS “tem origem no Serviço Central de Alimentação, criado um ano antes pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por meio do IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Este Serviço era dirigido por um Conselho formado, em sua maioria, por médicos nutrólogos, tendo à frente Josué de Castro” (BARROS, Maria Silvia; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição do Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. *Alimentação e Nutrição*. Araraquara, v. 14, n. 1, p. 109-121, 2003). Conferir também: LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 114-115.

<sup>719</sup> SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995, p. 87.

<sup>720</sup> BARROS; TARTAGLIA, *A política de alimentação e nutrição do Brasil*, op. cit., p. 119. É relevante notar que esses programas foram idealizados e colocados em prática por Josué de Castro com muita antecedência em relação aos debates e programas de segurança alimentar formulados no âmbito da FAO e sucintamente abordados no capítulo I. Em uma frase: descolonizar e entender corretamente o pensamento mundial sobre a fome está atrelado à percepção sobre o incomparável valor da vida política e obra teórica de Josué de Castro.

<sup>721</sup> Entre outros, pode-se mencionar um impressionante mosaico em que figuram (i) o Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN, criado pela Portaria nº 542, de 1942, da Comissão de Mobilização Econômica e extinto em 1945; (ii) o Instituto de Tecnologia Alimentar – ITA, criado em 1944 e incorporado pela então Universidade do Brasil em 1946; (iii) a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, criada pelo Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945 e extinta em 1972; (iv) o Instituto Nacional de Nutrição, criado pelo Decreto-Lei nº 8.684, de 16 de janeiro de 1946; (v) o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, criado pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, que gestou programas como (a) o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN I e II, (b) o Programa de Nutrição em Saúde – PNS, (c) os Projetos de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB e Projetos de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda – PROCAB, (d) o Projeto de Atendimento ao Pré-Escolar – PROAPE, (e) o Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas – PCCNE, (f) o Projeto de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE e (g) o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN. Vinculados ao Ministério da Educação, foram criados; (vi) o PNAE (o mais antigo programa de alimentação, ainda em vigor hoje), (vii) o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares –

A preocupação governamental em estabelecer uma política específica de preços mínimos agrícolas foi marcada pela criação da Comissão de Financiamento da Produção – CFP em 1943.<sup>722</sup> Com a edição do Decreto-Lei nº 7.774, de 24 de julho de 1945, a CFP estabeleceu, pela primeira vez, políticas de preços mínimos e estoques reguladores para produtos alimentícios, como arroz, feijão, milho e soja. Essa sistemática foi mantida pelo Decreto-Lei nº 9.879, de 16 de setembro de 1946, e prorrogada até 1951 pela Lei nº 615, de 02 de fevereiro de 1949, que inovou ao determinar que os preços seriam fixados por decreto do Poder Executivo. A Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951, manteve “preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional”, consolidando a política de preços mínimos.<sup>723</sup>

Também de forma integrada à estruturação da política nacional de abastecimento, o Decreto-Lei nº 7.328/1945 instituiu a Comissão Nacional de Alimentação – CNA no âmbito do Conselho Federal de Comércio Exterior, voltada à proposição de normas para a política nacional de alimentação e à realização de estudos do estado de nutrição e dos hábitos alimentares da população brasileira. Essa competência seria, posteriormente, por meio do Decreto nº 29.850, de 6 de agosto de 1951, ampliada para a formulação da política nacional de alimentação.<sup>724</sup>

---

PAIE; vinculado ao Ministério do Trabalho, foi criado (viii) o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; ligado à Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República, (ix) o Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes – PPNLCC; e, vinculado ao Ministério da Agricultura, (x) o Programa de Alimentação Popular – PAP. Conferir, entre outros: SILVA, *De Vargas a Itamar*, *op. cit.*, p. 89-99; e SILVA, *A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional*, *op. cit.*, p. 16-31.

<sup>722</sup> A CFP foi criada como autarquia meio do Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, para promover o abastecimento no contexto da guerra, com competência para traçar os planos financeiros relativos à produção que interesse à defesa econômica e militar do país e dar-lhes execução depois de aprovados, inclusive administrando os estoques do governo. Durante o regime militar, o Decreto nº 87.868, de 25 de novembro de 1982, transformou a CFP em empresa pública, sob a denominação de Companhia de Financiamento da Produção, vinculada ao Ministério da Agricultura. Sobre a trajetória histórica das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Conferir: SILVA, *De Vargas a Itamar*, *op. cit.*; BARROS; TARTAGLIA, *A política de alimentação e nutrição do Brasil*, *op. cit.*; e ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materna e Infantil*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, 2007.

<sup>723</sup> BERCOVICI, *A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, *op. cit.*, p. 211. Sobre a política de preços mínimos no Brasil, conferir: VENÂNCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, *op. cit.*, p. 130-133; DELGADO, *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*, *op. cit.*, p. 14-36; e SZMRECSÁNYI; RAMOS, *O Papel das Políticas Governamentais na Modernização da Agricultura Brasileira*, *op. cit.*, p. 232-233 e 236-237.

<sup>724</sup> A CNA, vinculada inicialmente ao Conselho Federal de Comércio Exterior, foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde em 1949. Ao longo de sua existência (1945-1972), a importância desta Comissão se deu pela forma diferenciada de abordagem das causas e consequências das recorrentes crises alimentares enfrentadas pelo Brasil, que envolvia considerações mais amplas sobre as condições de acesso aos alimentos pelas classes trabalhadoras, levando em conta, inclusive, a caracterização das diferentes regiões brasileiras, de acordo com seus hábitos alimentares regionais, disponibilidades locais e acesso econômico. Entre as suas

Por meio da Lei nº 1.522/1951, foi criada a Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP, com o objetivo atuar no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos e serviços essenciais necessários para o abastecimento da população.<sup>725</sup>

Nas décadas de 1950 e 1960 (antes da ruptura contra o regime democrático ocorrida em 1964), ainda persistia como grande problema nacional a questão do abastecimento alimentar em grandes centros urbanos. Entre as consequências do processo de industrialização, ampliou-se a urbanização, que demandava crescentemente adequadas formas de abastecimento e mecanismos para lidar com a alta de preços e a carestia da vida que afligia diversas camadas da população. Forjou-se, no período, a consciência da urgente necessidade de uma disciplina jurídica sistêmica para o enfrentamento do problema, que tratasse amplamente dos diversos bloqueios existentes, como a reforma agrária, o controle de preços, adequada infraestrutura para circulação, estocagem, beneficiamento e industrialização de gêneros alimentícios e medidas voltadas à distribuição e comércio, entre outros. Desde o mais amplo e estrutural fator (a concentração fundiária) ao mais particularizado (o preço dos gêneros essenciais ao consumidor), as questões ligadas ao abastecimento passaram a ser percebidas e tratadas em conjunto.<sup>726</sup>

---

realizações, merece destaque a elaboração, em 1953, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro e cujas ações se voltavam, prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores. Conferir: LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 116-117; e VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005, p. 442. Apesar de que as primeiras iniciativas governamentais de oferta de alimentação escolar no Brasil ocorreram na década de 1920, época de grandes discussões sobre a alimentação, foi a partir de 1956, no Governo de Juscelino Kubitschek, com a instituição da Campanha Nacional de Merenda Escolar (pelo Decreto nº 39.007, de 11 de Abril de 1956), que o Estado brasileiro passou a executar efetivamente um programa de fornecimento de alimentos para estudantes, que veio a ser a política pública de maior longevidade no campo da segurança alimentar e nutricional. O hoje denominado PNAE é considerado um dos maiores e mais abrangentes programas de alimentação escolar do mundo. Conferir: PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013, p. 910; e SANTOS, Leonor Maria Pacheco et. al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

<sup>725</sup> Entre outras atribuições, a COFAP podia comprar, distribuir e vender produtos alimentícios de primeira necessidade e diversos outros produtos de consumo popular; fixar preços e desapropriar bens por interesse social ou requisitar serviços necessários para a realização de seus objetivos. A COFAP era responsável por autorizar os aumentos de preços dos bens cuja produção e venda fossem reguladas por órgãos públicos e por controlar também as tarifas dos serviços públicos (artigo 2º da Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951). VENÂNCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, op. cit., p. 265-269; BERCOVICI, *A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, op. cit., p. 212.

<sup>726</sup> *Ibidem*, p. 212; e LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 144-167.

Assim, no início da década de 1960 o sistema de abastecimento foi amplamente reestruturado por meio de uma série de leis delegadas do governo João Goulart, de setembro de 1962. Em substituição à COFAP, a Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, criou a Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB, dotada de amplos poderes de atuação para regulação do mercado de alimentos, incorporando uma clara ênfase no dever de formular e executar o planejamento do abastecimento nacional às competências já existentes (de fixação de preços, serviços de transporte, quotas de importação e exportação, estoques reguladores e fiscalização). Entre as suas atribuições estava o dever de organizar o Plano Nacional de Abastecimento de produtos essenciais, que pressupunha a racionalidade e complementaridade de ações, além de incorporar a política de crédito e fomento à produção (artigos 2º e 3º).<sup>727</sup> A Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962, alterou o texto da Lei nº 1.506, de 1951, ampliando a política de preços mínimos e transformando a CFP em autarquia subordinada à SUNAB.

Além da SUNAB, foi autorizada a criação de duas empresas públicas a ela vinculadas: a Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBRAZEM,<sup>728</sup> para promover a gestão da armazenagem em todo o território nacional, e a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL,<sup>729</sup> para atuar no varejo e na estruturação de entrepostos de comercialização atacadista de hortigranjeiros, como as CEASAs.<sup>730</sup>

A Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962 disciplinou com abrangência a competência da ação estatal voltada à garantia da distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo e o suprimento dos bens necessários às atividades agropecuárias, da pesca e das indústrias do país (artigo 1º e parágrafo único). Por meio desse conjunto de poderes, foi assegurada ao Estado a capacidade de comprar, armazenar,

---

<sup>727</sup> LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 156-157; GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 47-49; VENÂNCIO FILHO, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, op. cit., p. 271; e DELGADO, *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*, op. cit., p. 21.

<sup>728</sup> Pela Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962: “Art. 3º Compete à Companhia Brasileira de Armazenamento: I – armazenar produtos agropecuários e da pesca, podendo construir, instalar e operar redes de armazéns, silos e armazéns frigoríficos, diretamente ou por terceiros; II – emitir bilhetes e conhecimentos de depósito, ‘warrants’ e quaisquer outros títulos negociáveis, representativos das mercadorias depositadas; III – instalar, quando necessário, máquinas de beneficiamento ou qualquer outro equipamento indispensável à operação da unidade armazenadora, inclusive para a semi-industrialização”.

<sup>729</sup> Pela Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962: “Art. 3º Compete à Companhia Brasileira de Alimentos: I – Comprar, transportar, vender importar e exportar gêneros alimentícios, e bens necessários às atividades agropecuárias, inclusive pesca, e às industriais de alimentos; II – Importar o que for necessário ao atendimento dos programas de assistência alimentar dos órgãos federais, funcionando como depositária dos gêneros de primeira necessidade recebidos, por doação, de procedência nacional ou internacional”.

<sup>730</sup> TAKAGI, *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil*, op. cit., p. 30-31.



distribuir ou vender inúmeros produtos, como gêneros e produtos alimentícios ferramentas, máquinas e peças destinadas às atividades agropecuárias, bem produtos e materiais indispensáveis à produção de bens de consumo popular (artigo 2º, I, “a”, “f” e “k” da Lei Delegada nº 4/1962). Além disso, previu-se a competência da União para a fixação de preços e controle do abastecimento – com a possibilidade de atuação no armazenamento, produção ou transporte e comercialização, viabilizando-se, inclusive, a desapropriação ou requisição de bens e serviços necessários, bem como criar estímulos à produção (artigo 2º, II, III e IV da Lei Delegada nº 4/1962).

A sistemática disciplina jurídica do abastecimento sob o prisma do interesse público foi desenhada pelo diploma normativo a partir de uma visão estrutural que visava à organização dos mercados, atribuindo-se, entre outras, competências para medidas de disciplina da produção, distribuição e consumo de matérias-primas e da circulação e distribuição de ou bens (artigo 6º, I, II); para manutenção de estoques de mercadorias (artigo 6º, VII); a definição estatal de preços máximos (artigo 6º, III e IV); e assistência às cooperativas ligadas à produção ou distribuição de gêneros alimentícios, na obtenção preferencial das mercadorias de que necessitem (artigo 6º, VI).<sup>731</sup>

As leis delegadas de 1962 conseguiram reestruturar de maneira ampla e profunda toda a política nacional de abastecimento, dotando o Estado brasileiro dos instrumentos necessários para lidar com eventuais crises.<sup>732</sup>

---

<sup>731</sup> BERCOVICI, A *Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)*, op. cit., p. 215. Além das mencionadas leis delegadas: a Lei Delegada nº 8, de 26 de setembro de 1962, instituiu o Fundo Federal Agropecuário para financiar pesquisas e assistência técnica com o objetivo de aumentar a produtividade; a Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962, reorganizou o Ministério da Agricultura; e a Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, criou a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, com competência para organizar e fomentar a atividade pesqueira. (*Ibidem*, p. 215).

<sup>732</sup> *Ibidem*, p. 215. André Almeida descreve a reestruturação nos seguintes termos: “[a] Lei Delegada 2/1962 e o Decreto-Lei 51.673/1963 reorganizaram o sistema de abastecimento do poder público, por intermédio da criação da COBAL e da CIBRAZEM, além de reforçarem a competência da Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB sobre o controle de preços. Na essência, sob a ótica normativa, as inovações da Lei Delegada 2/1962 asseguravam a garantia de preços mínimos, exclusivamente, a produtores rurais e suas cooperativas, fixavam o limite de 80% do preço mínimo para financiamento de produtos e estipulavam que o preço mínimo para a cultura perene seria fixado tendo como parâmetro o início do período agrícola. Porém, posteriormente, com o Decreto-Lei nº 57.391, de 7 de dezembro de 1965, a CFP voltou a estender financiamento, dentro da lógica de garantia dos preços mínimos, a beneficiadores, maquinistas, industriais e exportadores de produtos derivados de atividades agrícolas, pecuárias ou extrativistas, condicionado à comprovação do pagamento, aos produtores ou às cooperativas, dos preços mínimos na forma da legislação em vigor” (ALMEIDA, André Martins. *A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos*. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da USP, Piracicaba, 2014, p. 33.

Nesse momento, de forma inédita na história brasileira, foram propostas estratégias estruturais de enfrentamento da fome e da miséria, contando uma sólida disciplina jurídica, formatada com a mais sofisticada técnica de Direito Econômico, em muito superior à consideração de que os preços seriam “objeto de autonomia da vontade”, visão típica do direito privado, de matriz individualista, liberal e novecentista. Foi criado um complexo aparelho institucional pelo Estado brasileiro (integrado pela SUNAB e suas empresas), com a tarefa de reorganizar o sistema alimentar brasileiro, reordenando a produção, circulação e o acesso aos alimentos, de forma articulada ao desenvolvimento da indústria nacional. Entre as rupturas imprescindíveis estava a profunda alteração da estrutura agrária. A ampla democratização das terras, porém, não era suficiente, sendo necessária, também, a reorganização de todo o sistema de armazenamento, do atacado e do varejo, pela COBAL, a CIBRAZEM e as entidades de abastecimento situadas nos Estados e municípios. A política de abastecimento proposta no período estava no cerne das estratégias de desenvolvimento econômico e social do país.<sup>733</sup>

#### V.c.ii. Anos 1960 aos 1980: instrumentos da modernização conservadora

Durante os governos militares, de 1964 a 1984, estruturou-se um sistema centralizado e autoritário de decisão e atuação do Estado nas políticas de abastecimento e alimentação e sua disciplina jurídica. O caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional caracterizaram a estratégia de modernização conservadora da agricultura nacional: moderna quanto às técnicas de produção; conservadora na preservação da estrutura agrária concentrada, como visto no capítulo III.<sup>734</sup> Ganhou destaque nesse período, como já tratado anteriormente, a utilização de crédito rural subvencionado e de incentivos fiscais que condicionavam a modernização à chamada Revolução Verde.<sup>735</sup>

---

<sup>733</sup> PICCIN, Marcelo Botton. *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017, p. 94-95; e LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 156-167.

<sup>734</sup> TAKAGI, *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil*, op. cit., p. 30; e GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 51.

<sup>735</sup> *Ibidem*, p. 52.

No campo da política de abastecimento, foi realizada uma ampla reorganização administrativa. Sob a retórica de que as entidades públicas voltadas ao abastecimento, como a CIBRAZEM, a COBAL e a CFP, “constrangeriam a iniciativa privada” no setor, essas instituições foram reorientadas para uma maior ênfase na sua atuação técnica e financeira de apoio à iniciativa privada. O Decreto nº 54.358, de 30 de Setembro de 1964<sup>736</sup> criou a Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento, à qual caberia coordenar, acompanhar e fiscalizar a execução de todas as políticas de abastecimento e preços alimentares, de forma a criar-se um controle das entidades ligadas ao abastecimento, em especial a SUNAB, que, no entanto, apesar de ter a sua atuação esvaziada, mantinha competências estratégicas: a expansão e operação da rede nacional de armazéns, silos e frigoríficos; operacionalização da atuação estatal no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais; promoção da manutenção de estoques reguladores de mercado; e estabelecimento do sistema de informações sobre a produção, distribuição e consumo.<sup>737</sup>

Em 1966, a PGPM foi reestruturada com o Decreto-Lei 79, de 19 de dezembro de 1966, que alterou os mecanismos de fixação de preços mínimos e criou dois instrumentos que ganhariam grande peso na comercialização dos produtos agropecuários: os Empréstimos do Governo Federal – EGF, para execução de operações de financiamento, com e sem operação de venda, e as Aquisições do Governo Federal – AGF.<sup>738</sup> Segundo Delgado e Conceição, a política de preços se baseou numa lógica de intervenção passiva, com formação de estoques públicos de alimentos a preços mínimos.<sup>739</sup>

---

<sup>736</sup> A Comissão era dirigida pelo presidente da República e composta pelos ministros da área econômica e de Viação e Obras Públicas, além do presidente do Banco do Brasil e do superintendente da SUNAB. Conferir: GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 53.

<sup>737</sup> LINHARES; SILVA, *História política do abastecimento (1918-1974)*, op. cit., p. 167-173. O Decreto nº 57.271, de 26 de novembro de 1965, criou a Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços – CONEP, vinculada à SUNAB e com a atribuição de conter a inflação.

<sup>738</sup> DELGADO, *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*, op. cit., p. 23-25; e GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 53.

<sup>739</sup> “Os instrumentos utilizados eram a AGF (Aquisição do Governo Federal) ou EGF (Empréstimos do Governo Federal), em suas modalidades: com opção de venda – COV, e sem opção de venda – SOV. O governo interviria toda vez que o preço de mercado se situasse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, caso o preço de mercado estivesse em níveis muito elevados, definidos por um critério de preço de intervenção – o Preço de Liberação de Estoque preestabelecido –, haveria desmobilização dos estoques. Cabe notar que a venda do estoque público (em AGF) requeria que o preço de mercado no atacado atingisse o Preço de Liberação de Estoques (PLE). Na realidade, o sistema de preços públicos que regulamentava a formação e desmobilização de estoques públicos estabelecia como marcos referenciais: o limite inferior (preço de garantia ao produtor) e o limite superior (Preço de Liberação de Estoques). O preço mínimo indicava o limite a partir do qual o governo entraria comprando produtos (via AGF ou EGF-COV), e o PLE o limite a partir do qual haveria a desmobilização dos estoques. A criação do PLE foi justificada pelo caráter incerto da ação

Assim, a atuação do Estado foi reorientada pelos militares. Mantiveram-se funções importantes de regulação e atuação direta no sistema agroalimentar, mas atuando de modo deliberadamente coadjuvante ao capital privado.

Foi montada uma estruturada estatal decisiva para a expansão do capitalismo na agropecuária – do *agribusiness* ou agronegócio –, por meio de políticas nacionais de crédito, assistência técnica e pesquisa, além de infraestrutura necessária para escoamento da produção através de malhas viárias, armazenamento e políticas de garantias de comercialização. A reforma bancária dos militares, uma das prioridades da ditadura – iniciada já em dezembro de 1964, com a Lei nº 4.595 de 1964 – sistematizou, em 5 de novembro de 1965, com a Lei nº 4.829, o SNCR, que fornecia crédito farto e subsidiado, vinculado a programas de extensão e assistência técnica, com o objetivo de difundir os insumos e equipamentos industriais modernos, amplamente importados dos Estados Unidos: fertilizantes, agrotóxicos, sementes.<sup>740</sup>

Em 1974, foi instituído o Conselho Nacional de Abastecimento,<sup>741</sup> presidido pelo Ministro da Agricultura e com participação das pastas da Fazenda, dos Transportes e do Planejamento. Sua atribuição central era coordenar e executar a política nacional de abastecimento.<sup>742</sup> Também foram criados no período, como mencionado anteriormente, a EMBRAPA e o SINAC, em 1972, e a EMBRATER, em 1974, o que consistiu em importante avanço da estruturação de instrumentos estatais voltados à expansão da produção de alimentos e das exportações, bem como à organização da distribuição e do consumo de

---

governamental no mercado de estoques que caracterizara a política até então seguida pela antiga Secretaria Especial de Abastecimento e Preços do Ministério da Fazenda – SEAP/MF. Sua função política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daquele conjunto de preços ligados à cesta básica. Neste sentido, a intervenção da SEAP/MF na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindústrias, exportadores etc. A criação do PLE foi, portanto, um passo importante, já que conferiu maior disciplina e controle à intervenção” (DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos*, *op. cit.*, p. 27).

<sup>740</sup> Para ampliar a aquisição e utilização dos pacotes tecnológicos pelos produtores rurais, também nasce, no Brasil, uma rede estruturada de extensão e assistência técnica voltada a difundir as novas técnicas e conhecimentos trazidos majoritariamente dos EUA. Além disso, o acordo MEC-USAID (1964 a 1968) promoveu uma profunda reforma nos currículos dos cursos superiores de ciências agrárias no Brasil, adaptando-os ao novo padrão científico da Revolução Verde. Dezenas de pesquisadores fizeram seus mestrados e doutorados nos Estados Unidos e foram importantes disseminadores desse padrão de tecnologias. Conferir: GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, *op. cit.*, p. 52; SILVA, *De agricultor a farmer*, *op. cit.*, p. 167-200; e RIBEIRO, Maria das Graças Martins. A USAID e o ensino agrônomo brasileiro: o caso da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas*, Belém, v. 4, n. 3, p. 453-463, 2009.

<sup>741</sup> Pelo Decreto nº 74.158, de 6 de junho de 1974.

<sup>742</sup> Artigo 3º do Decreto 74.158/1974. “Art. 3º. Compete ao Conselho Nacional de Abastecimento formular, coordenar e executar a Política Nacional de Abastecimento, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República, baixando normas de procedimento dos Órgãos e Entidades atuantes na área”.

alimentos, em especial nos grandes centros urbanos, que estavam em vertiginoso e desordenado crescimento. Junto à CFP, CIBRAZEM, COBAL e SUNAB, as referidas instituições formaram verdadeiramente um importante sistema institucional de fomento à produção e distribuição de alimentos no país. Um dos resultados dessa política foi, também, a forte expansão da fronteira agrícola, especialmente para a região Centro-Oeste do Brasil.<sup>743</sup>

V.c.iii. Anos 1980 aos 2000: neoliberalismo e esvaziamento das políticas de preços e estoques

Na década de 1980, em decorrência da longa crise fiscal e financeira iniciada na segunda metade da década de 1970, derivada do endividamento externo intensificado pela resposta dos EUA e do FMI aos choques do petróleo, repassando os efeitos adversos para os países devedores, o Brasil passou por um processo de reestruturação econômica e de desmonte do Estado que, baseado na agenda neoliberal, reduziu drasticamente o acesso ao crédito rural e tornou-o mais oneroso ao produtor. Nesse contexto, e com níveis de inflação crescentes, a PGPM tornou-se o principal instrumento de política agrícola e a sistemática dos preços mínimos foi objeto de uma série de modificações que buscaram manter a rentabilidade dos produtos de exportação e compensar os agricultores pelo aumento dos custos financeiros e pela maior escassez do crédito.<sup>744</sup>

O Decreto-Lei nº 79 de 1966, que, como apontado, instituiu normas para a fixação de preços mínimos, execução de operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários, enraizou-se de tal maneira que encontra-se em vigor até hoje<sup>745</sup>, mas, por outro lado, as estruturas do sistema de abastecimento e do sistema de garantia de preços

---

<sup>743</sup> Também foi criada pela COBAL, em 1978, a Rede Somar de Abastecimento, uma rede de postos e armazéns estatais atuando no comércio varejista de alimentos, de forma complementar à iniciativa privada. O programa tinha estruturas próprias (257 postos e armazéns em 1979 e 380 em 1984) e permitia que médios e pequenos varejistas se associassem à COBAL e recebessem produtos essenciais a preços reduzidos. Esse sistema permitiu fazer chegar a áreas urbanas pobres, rurais e da floresta gêneros de primeira necessidade, como alimentos básicos e de higiene pessoal, que eram vendidos a preços mais acessíveis. Conferir: PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p. 100-102; e GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 54.

<sup>744</sup> ALMEIDA, *A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial*, op. cit., p. 42-45.

<sup>745</sup> A Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, alterou o artigo 5º do Decreto-Lei nº 79/1966 para alterar a competência de fixar os preços mínimos, que originalmente era por Decreto do Poder Executivo e passou a ser pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo MAPA.

mínimos foram desorganizadas a partir do final da década de 1980 e durante a década de 1990, em especial após o Plano Real. Nesse período, ocorre a desmontagem da maior parte dos aparatos de intervenção criados no período Vargas e durante o regime militar. Como registrou Delgado, “[a] nova política governamental para os mercados agrícolas foi ostensivamente de liberalização comercial e abertura externa. No caso dos mercados agrícolas de produtos da cesta básica, perseguiu-se o objetivo de estabilização de preços finais, sem intervenções diretas”.<sup>746</sup>

De acordo com Grisa, Porto e Menezes:

[h]ouve uma série de mudanças no posicionamento e na atuação do Estado na economia e na sociedade, das quais vale destacar: redução da intervenção do Estado, orientação pela desregulamentação das atividades econômicas, desmonte e enxugamento dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores, privatização de companhias estatais, liquidação da política de formação de estoques reguladores, liberalização dos mercados e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares.<sup>747</sup>

Um momento inicial e marcante do desmonte do aparato institucional federal na área do abastecimento foi a extinção do SINAC, já em 1987.<sup>748</sup> Muitas CEASAs foram privatizadas pelos governos estaduais posteriormente. A Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990, transformada na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, autorizou a fusão da CFP, COBAL e CIBRAZEM e a criação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, que passou a ser a gestora da política de preços mínimos e estoques,<sup>749</sup> com uma

---

<sup>746</sup> DELGADO, Guilherme da Costa. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: BELIK; MALUF, *Abastecimento e segurança alimentar, op. cit.*, p. 69.

<sup>747</sup> GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil, op. cit.*, p. 65.

<sup>748</sup> Pelo Decreto-Lei nº 2.400/1987, que determinou que a COBAL deveria transferir para a União a totalidade das suas participações acionárias no capital das CEASAs, integrantes do SINAC (artigo 1º), podendo as mesmas ser doadas aos Estados e Municípios (artigo 2º).

<sup>749</sup> Artigo 19 da Lei nº 8.029/1990: “Art. 19. É o Poder Executivo autorizado a promover: (...) II – a fusão da Companhia de Financiamento da Produção, da Companhia Brasileira de Alimentos, e da Companhia Brasileira de Armazenamento, que passarão a constituir a Companhia Nacional de Abastecimento, vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Parágrafo único. Constituem-se em objetivos básicos da CONAB: a) garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos; b) suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; c) fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes; d) formar estoques reguladores e estratégicos objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas; f) participar da formulação de política agrícola; e g) fomentar, através de intercâmbio com universidades, centros de pesquisas e organismos internacionais, a formação e aperfeiçoamento de pessoal especializado em atividades relativas ao setor de abastecimento. h) assistir, mediante a doação de alimentos disponíveis em seus estoques, às comunidades e famílias atingidas por desastres naturais em Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, na forma do regulamento”. A mesma lei extinguiu o IAA e o Instituto Brasileiro do Café – IBC.

profunda mudança de estruturas e de atribuições, desativação de uma série de unidades armazenadoras, de abastecimento e de comercialização, bem como demissão de parte significativa de seu quadro funcional.<sup>750</sup> Em 1990, como mencionado anteriormente, também foi extinta a EMBRATER.<sup>751</sup>

A abertura do mercado privilegiou a importação de *commodities* com tarifas baixas ou nulas, câmbio supervalorizado e liquidez externa abundante. Os preços internos foram determinados por esse processo, que pressionou para baixo os preços dos alimentos no primeiro governo FHC, com efeitos negativos sobre a produção e o emprego rurais – e a Política de Garantia de Preços Mínimos não alterou essa tendência prejudicial ao produtor.<sup>752</sup>

As mudanças estruturais liberalizantes, instrumentalizadas por uma disciplina jurídica que materialmente se afastava do núcleo de comando da ordem econômica e da estrutura constitucional da soberania alimentar, envolveram profundas mudanças na forma de operação das políticas agrícolas e modificações dos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agrícolas, com o objetivo de evitar o dispêndio de recursos e a formação de estoques.<sup>753</sup> O governo federal criou o Prêmio para Escoamento de Produto – PEP e o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas – COVPA,<sup>754</sup> reduzindo drasticamente a operacionalização do EGF-COV, que teve quantidades irrelevantes de recursos aplicados a partir de 1999.<sup>755</sup>

---

<sup>750</sup> GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 65.

<sup>751</sup> PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p. 105-107.

<sup>752</sup> DELGADO, *Cesta básica*, op. cit., p. 69; e CONCEIÇÃO, Júnia da. *A necessidade de uma nova política de comercialização agrícola*. Brasília: IPEA, 2009, p. 14-16. (Texto para discussão n. 1440).

<sup>753</sup> REZENDE, Gervásio Castro de. *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 740); REZENDE, Gervásio Castro de. *A evolução da política de preços mínimos na década de 1990*. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia da (Orgs.). *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 303-314; CONCEIÇÃO, Júnia da. *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 993); SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. *Custos Sociais e Orçamentários das Políticas de Garantia de Preços no Brasil – estudo dos casos de arroz e milho*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, n. 2, 2017, p. 367-388.

<sup>754</sup> A subvenção de equalização de preços pelo PEP foi instituída pela Medida Provisória nº 1.512-8, de 14 de março de 1997, com reedições sucessivas (Medida Provisória nº 1.692-26, de 30 de julho de 1998, Medida Provisória nº 1.764-34, de 11 de março de 1999, e Medida Provisória nº 1.886-41, de 24 de setembro de 1999) até sua conversão na Lei nº 9.848, de 26 de outubro de 1999. Conferir: SCHWANTES; BACHA, *Custos Sociais e Orçamentários das Políticas de Garantia de Preços no Brasil – estudo dos casos de arroz e milho*, op. cit., p. 369. Já o COVPA foi instituído pela Resolução do Banco Central do Brasil – BACEN nº 2.260, de 23 de março de 1996. Conferir: CONCEIÇÃO, *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*, op. cit., p. 9. Para um detalhamento do funcionamento desses instrumentos, conferir: BACHA, Carlos José Caetano. *Economia e política agrícola no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 79-83.

<sup>755</sup> *Ibidem*, p. 78-79.

Nesse contexto, os preços mínimos ao produtor passaram a funcionar apenas como um “seguro de preço”, sem a aquisição de excedentes, e a atuação do Estado passou a evitar deliberadamente a formação de estoques públicos de alimentos: “os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e mercado de atacado. A própria concepção de formação, carregamento e desmobilização de estoques reguladores é desativada”.<sup>756</sup>

Segundo Delgado e Conceição, os pequenos produtores foram os mais afetados por essa política, já que a Aquisição do Governo Federal – AGF, que deixou de ser praticada, era o único instrumento acessível para estes agricultores.<sup>757</sup> As mudanças provocadas pelo modelo de liberalização de comércio e desregulamentação dos mercados agrícolas afetaram estruturalmente os mercados e a produção agrícolas, aumentando a amplitude e a volatilidade da variação dos preços dos alimentos, tornando os preços internos e o abastecimento de alimentos mais instáveis e sensíveis às oscilações da taxa de câmbio, que determina a relação entre os preços agrícolas e alimentares internos e externos: “[o] ponto mais grave dessa nova situação é a virtual aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante, com conseqüente forte correlação dos choques cambiais sobre os preços agrícolas – tanto em sentido altista quanto baixista”.<sup>758</sup>

A desarticulação da capacidade institucional de organizar os preços e o abastecimento trouxe maior vulnerabilidade do sistema de preços agrícolas e alimentares internos a partir desse momento, ou seja, acarretou perda de soberania nesse setor.<sup>759</sup> Essa escolha política, sua disciplina jurídica e seus efeitos concretos ocorreram em clara contrariedade ao artigo 219 da Constituição, que determinava o fortalecimento do mercado interno (juridicamente, “patrimônio nacional”) e aos demais comandos para a atividade agrícola e de abastecimento.

A partir da década de 1990, inicia-se uma forte articulação do capital internacional em uma nova etapa de modernização conservadora da agricultura, com impactos diretos sobre os padrões de produção, circulação e consumo de alimentos no país.

---

<sup>756</sup> DELGADO, *Cesta básica, op. cit.*, p. 70.

<sup>757</sup> Ao longo da década de 1990, o Empréstimo do Governo Federal é praticamente extinto e as AGF passam a ser restritas a beneficiários de repactuações de crédito rural e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF que optavam pela liquidação do financiamento pela entrega do produto. Conferir: DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos, op. cit.*, p. 28.

<sup>758</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos, op. cit.*, p. 30.

<sup>759</sup> PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014, op. cit.*, p. 109.



Como anteriormente tratado, o agronegócio brasileiro conserva, ainda hoje, as principais características históricas estruturais da agropecuária do país (estrutura fundiária concentrada, produção de *commodities* em larga escala destinada à exportação) e passou a incorporar intensamente uma nova geração de inovações tecnológicas, controladas pelo capital industrial e financeiro internacional, em níveis inéditos de concentração e acumulação – a informatização e automação dos equipamentos agrícolas, o uso aplicado da biotecnologia (como as sementes transgênicas) e outras.

Ao mesmo tempo em que se operava uma nova camada de modernização da produção de alimentos, com safras recordes a cada ano, e aumento das exportações, o problema da fome continuou afligindo mais de 20% da população, indicando que a produção de apenas algumas *commodities*, destinadas à exportação, e a desestruturação e entrega ao capital privado das já insuficientes estruturas públicas que atuavam no mercado de alimentos, não resolveram a recorrente crise alimentar brasileira, que tomou o centro dos debates políticos na década de 1990 e início dos anos 2000.<sup>760</sup>

Com o aumento da mobilização nacional em torno do problema da fome, destacadamente com o movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que tinha como líder o sociólogo Herbert de Souza (Betinho), o Governo Itamar Franco criou, em 1994, pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, como órgão consultivo da Presidência da República e com o intuito de propor uma política segurança alimentar, bastante impregnado da ideia de conjugação de esforços entre governo e sociedade civil.<sup>761</sup> Pouco tempo depois, em 1995, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto, pois o

---

<sup>760</sup> PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014, op. cit.*, p. 108.

<sup>761</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE. *O Brasil de Betinho*. PANDOLFI, Dulce; GAZIR Augusto e CORRÊA, Lucas (Orgs.). Rio de Janeiro, Mórula Editorial, 2012, p. 163-171; GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014, p. 138. As competências do CONSEA foram previstas no artigo 2º do Decreto nº 807/1993: “Art. 2º Compete ao CONSEA propor e opinar sobre: I – ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental; II – medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas; III – campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade; IV iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores”.

governo daria prioridade aos programas assistenciais de combate à fome,<sup>762</sup> com foco na incorporação do setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação de projetos e na descentralização de ações emergenciais para a gestão municipal. Além disso, no período, houve a disseminação dos programas de renda mínima, voltados ao combate à pobreza.<sup>763</sup> Como sumarizado por Maya Takagi:

[a]pós 1990, observou-se um desmonte progressivo e não planejado das estruturas centralizadas de assistência e de abastecimento alimentar, e o surgimento de duas tendências: a ênfase nos programas de desenvolvimento local de caráter municipal associados a uma estratégia de desestatização e maior protagonismo da sociedade civil; e a disseminação dos programas de transferência direta de renda com caráter focalizado e descentralizado, à medida que a seleção dos beneficiários é de responsabilidade dos municípios.<sup>764</sup>

Nesse período, movimentos e associações de produtores se mobilizaram em busca de políticas voltadas para o fomento da agricultura familiar no Brasil. Segundo o IBGE, em 1996, a agricultura familiar era responsável por 50% da produção de alimentos consumidos no país, e empregava 80% da mão de obra agrícola.<sup>765</sup> No entanto, contraditoriamente, o crédito rural era bastante concentrado nas grandes propriedades, com participação reduzida dos pequenos produtores rurais – que foram profundamente afetados pela reestruturação da política de preços mínimos – no acesso aos recursos financeiros para custeio e investimento.<sup>766</sup> Quem produzia para o brasileiro comer não obtinha crédito; o Estado financiava a comida para o estrangeiro ou, mais precisamente, a matéria-prima para os complexos agroalimentares estrangeiros.

Nesse contexto, para compensar as desigualdades resultantes do desmonte das políticas agrícolas sobre os pequenos produtores rurais, o governo federal criou o Programa

---

<sup>762</sup> Como Programa Comunidade Solidária, que era previsto no Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o Programa Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada. Conferir: TAKAGI, *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil*, op. cit., p. 44-47.

<sup>763</sup> Foram instituídos programas como o Bolsa Alimentação, o Bolsa-Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Auxílio-Gás e Bolsa-Renda. Segundo Maya Takagi, “existiam, em 2002, 6 programas de transferência de renda operados por 5 ministérios diferentes, com critérios de seleção também diferentes, totalizando R\$ 3,6 bilhões” (*Ibidem*, p. 48-49).

<sup>764</sup> TAKAGI, *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil*, op. cit., p. 51.

<sup>765</sup> ARAUJO, Jair Andrade; VIEIRA FILHO, José Eustáquio. *Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016*. Brasília: IPEA, 2018, p. 13. (Texto para discussão n. 2412).

<sup>766</sup> Araújo e Vieira Filho registram que, até 1994, não existia uma linha de crédito direcionada especificamente para o agricultor familiar, que disputava o crédito rural com o agronegócio (que tinha maior acesso aos mercados e financiamentos). Conferir: *Ibidem*, p. 13.

Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.<sup>767</sup> Além disso, a Lei nº 9.077, de 10 de julho de 1995, autorizou o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria, o que permitiu o acesso a alimentos básicos por fora dos mecanismos de mercado, para lidar com o problema da fome.<sup>768</sup>

A operacionalização da política de preços mínimos pela CONAB, até o início da década de 2000, reduziu drasticamente os estoques públicos de alimentos e passou a fortalecer, deliberadamente, o mercado privado, especialmente o setor responsável pelo escoamento e beneficiamento da produção. Segundo Almeida, entre as safras de 1997/98 e 2003/04, os estoques de arroz diminuíram 99,8% e os de milho, 99,9%. Simultaneamente, as importações dos mesmos produtos aumentaram 153% e 180%, respectivamente. Já o trigo teve seus estoques públicos zerados, seguindo a concepção de que não haveria necessidade de formar estoques públicos reguladores, pois a eventual demanda por *commodities* para o abastecimento interno seria atendida pelas importações.<sup>769</sup>

Nas palavras de Marcelo Piccin:

diante das modificações ocorridas na PGPM, executadas pela CONAB, especialmente no período de 1996 a 2002, fica evidenciado o redirecionamento da política de garantia de preços mínimos alinhada à perspectiva de internacionalização e liberalização do mercado de alimentos, subordinada a uma política de forte restrição fiscal do Estado,

---

<sup>767</sup> A Resolução do BACEN nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, instituiu o PRONAF como linha de crédito rural oficial e fixou os critérios para a caracterização da agricultura familiar. Posteriormente, por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF foi instituído como programa de ação integrada com estados e municípios, com objetivos de promover o desenvolvimento rural sustentável, processos de estímulo à pesquisa para o desenvolvimento e difusão de tecnologias adequadas, fomento ao aprimoramento profissional, atuação em função de demandas locais dos agricultores e suas organizações, busca da participação dos agricultores e suas organizações, fomentando processos participativos e descentralizados (artigo 2º). O Decreto nº 1.946/1996 foi revogado e sucedido por uma série de decretos que remodelaram o PRONAF, e a Para um detalhamento da estrutura, fontes de financiamento, linhas de crédito e histórico da implementação do PRONAF, conferir: BIANCHINI, Valter. *Vinte anos do PRONAF: 1995 – 2015: avanços e desafios*. Brasília: SAF/MDA, 2015.

<sup>768</sup> Artigo 1º da Lei nº 9.077/1995: “Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a doar estoques públicos de alimentos, in natura ou após beneficiamento, diretamente às populações carentes, objetivando o combate à fome e à miséria, bem como às populações atingidas por calamidades ou emergências, mediante proposta conjunta do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e da Casa Civil da Presidência da República”. Conferir: DELGADO, Guilherme da Costa. *Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos (Relatório de Avaliação do Sistema)*. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão n. 395). Nesse mesmo período, as lutas por reforma agrária e acesso à terra se radicalizaram e ocorreram diversos episódios de violência no campo, a exemplo do massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará, em 17 de abril de 1996. Em resposta à crise gerada por esses conflitos, o governo FHC criou, pelo Decreto nº 1.889, de 29 de abril de 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária que, mais tarde, em com o Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, veio a ser o MDA, de modo que foi retirada do MAPA a atribuição de formular políticas de reforma agrária e voltadas à agricultura familiar brasileira.

<sup>769</sup> ALMEIDA, A *Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial*, op. cit., p. 88-89; PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p. 126.

com sensível direcionamento dos recursos para o fortalecimento do processo de comercialização privada, especialmente a partir das novas modalidades instituídas. As mudanças questionam profundamente a formação de estoques públicos como instrumentos de abastecimento alimentar. (...) Esse comportamento confirma, também, a concepção de que o abastecimento alimentar é função predominantemente do livre funcionamento do sistema agroalimentar privado.<sup>770</sup>

#### V.c.iv. Os anos 2000: apoio à agricultura familiar e expansão do agronegócio

O governo Lula manteve a estratégia externa de geração de saldos comerciais a qualquer custo, tendo o setor agrícola papel primordial nas exportações. Por outro lado, do ponto de vista da demanda interna, o governo promoveu aumentos do salário mínimo e expandiu a política de transferência de renda às famílias mais pobres, visando a ampliar o acesso a alimentos da cesta básica, a partir da política de segurança alimentar chamada Fome Zero.<sup>771</sup> O programa do governo Lula também incluiu o compromisso histórico de apoio à agricultura familiar e a reforma agrária, elementos-chave para a soberania e a segurança alimentar.<sup>772</sup> Enquanto a promessa de reforma agrária não seria levada a cabo,<sup>773</sup> os programas de fortalecimento da agricultura familiar tiveram impacto relevante para a renda rural.

Como visto no capítulo IV, a Lei nº 10.683/2003 recriou o CONSEA, vinculado à Presidência da República, para formular políticas de segurança alimentar e combate à fome. O CONSEA exerceu papel relevante em relação a programas de segurança e soberania alimentar, como a expansão do PRONAF;<sup>774</sup> a elaboração de propostas para as políticas de

---

<sup>770</sup> PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p. 127-128.

<sup>771</sup> O teor da proposta do programa Fome Zero e uma coletânea de análises do programa por autores que participaram da sua formulação e implementação está em: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Del; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs.) *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

<sup>772</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos*, op. cit., p. 31.

<sup>773</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Questão Agrária no Brasil: Não Reforma e Contrarreforma Agrária no governo Lula. In: MAGALHÃES, Joao Paulo de Almeida (Org.) et. al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 287-328. Para os debates sobre a trajetória e atualidade da questão agrária, diferentes visões sobre a reforma agrária e seus limites em um país em que a concentração da terra continua a ser uma das mais elevadas do mundo, conferir: MATTEI, Lauro (Org.). *Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas*. Florianópolis: Insular, 2017; e MATTEI, Lauro. *A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país*. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Seropédica, v. 20, n. 1, p. 301-325, 2013.

<sup>774</sup> A Lei nº 11.326/2006, estabeleceu diretrizes para uma Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. O artigo 3º da lei fixou os critérios para a caracterização do agricultor familiar, para o seu enquadramento como beneficiário do PRONAF e outros programas (com alterações pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011). “Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos

abastecimento e alimentação saudável; e a elaboração da Lei nº 11.346/2006 – Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, que estruturou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

No período de 2003 a 2014, diversas políticas foram criadas com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar brasileira, enfrentar a pobreza e a miséria e promover a segurança alimentar e nutricional, especialmente do meio rural brasileiro. Além da tradicional PGPM, no que tange à administração dos preços e abastecimento alimentar, merecem destaque o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA,<sup>775</sup> o Programa Nacional

---

seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (...) § 2º São também beneficiários desta Lei: I – silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II – aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III – extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores; IV – pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V – povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; VI – integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

<sup>775</sup> Criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (posteriormente alterada pela Lei nº 12.512/2011). O artigo 19 prevê as finalidades do programa: I – incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II – incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI – apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e VII – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. O Decreto nº 7.775, instituído em 4 de julho de 2012, regulamentou o artigo 19 da Lei nº 10.696/2003, que instituiu o PAA, e o Capítulo III da Lei nº 12.512/2011, especificando as ações e os procedimentos relacionados à operacionalização do PAA e, além dos objetivos originais, previstos na lei, expande o rol de finalidades do programa (artigo 2º): i) incentivar a agricultura familiar; ii) promover o acesso à alimentação; e iii) promover o abastecimento; i) incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; ii) fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; iii) promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; iv) incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; v) estimular o cooperativismo e o associativismo; vi) constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; e vii) apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar.

de Alimentação Escolar – PNAE<sup>776</sup> e um conjunto de políticas agrícolas voltadas à agricultura familiar e que, em períodos anteriores, ficavam restritas ao agronegócio.<sup>777</sup>

Nesse período, a CONAB exerceu papel relevante de pesquisa de custos de produção e definição de preços mínimos que instrumentaram a execução dos programas de compras públicas (como o PAA e o PNAE) e de programas de assistência técnica e extensão rural e qualificação do crédito, principalmente no âmbito do PRONAF, como o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF, criado em 2006,<sup>778</sup> e o Programa de Seguro da Agricultura Familiar – SEAF,<sup>779</sup> que cobre perdas por eventos climáticos.<sup>780</sup>

O PAA, em especial nas suas modalidades formadoras de estoques públicos de alimentos, tem sido apontado como uma inflexão importante das políticas de abastecimento, segurança alimentar e soberania alimentar.<sup>781</sup> O programa foi criado com o objetivo de

---

<sup>776</sup> Como visto, o PNAE foi criado nos anos 1950 e teve o seu regime jurídico alterado diversas vezes. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que rege o programa atualmente, fixa entre as diretrizes do programa “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos” (artigo 2º, V); determina que “os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (artigo 12); e estabeleceu que, “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (artigo 14).

<sup>777</sup> GRISA; SCHNEIDER, *Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil*, op. cit., p. 131-133; PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p.130-131.

<sup>778</sup> Pelo Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que aponta em seus artigos 1º e 2º: “Art. 1º. Fica instituído o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF nas operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Art. 2º. O PGPAF tem por objetivo assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo PRONAF por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros. § 1º. A garantia consiste na concessão de bônus de desconto representativo do diferencial entre os preços de garantia definidos anualmente e os preços de comercialização praticados no período que antecede a amortização ou liquidação do financiamento. § 2º. O preço de garantia de que trata o art. 3º, § 3º, inciso II, alínea ‘d’, será definido com base no custo de produção variável de cada produto, apurado conforme metodologia definida pelo Comitê Gestor do PGPAF, acrescido ou decrescido de uma variação de até dez por cento, não podendo ser inferior ao preço mínimo do referido produto, definido anualmente pelo Governo Federal”.

<sup>779</sup> Criado pela Resolução do CMN nº 3.234, de 31 de agosto de 2004, no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO, instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e regulamentado pelo Decreto nº 175, de 10 de maio de 1991.

<sup>780</sup> PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p. 131.

<sup>781</sup> GRISA; MENEZES; PORTO, *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil*, op. cit., p. 77-92; GRISA; SCHNEIDER, *Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil*, op. cit., p. 131-133; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et. al. *Programa*

articular a compra de produtos da agricultura familiar (inicialmente, inclusive com recursos da PGPM), com ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) para a população socialmente vulnerável, ou seja, de ser um instrumento jurídico que incorpore simultaneamente elementos da política agrícola e da política de soberania alimentar.<sup>782</sup>

Para França, Marques e Del Grossi, o PAA representou “uma inovação em um país onde as políticas de produção se orientavam por uma racionalidade econômica muito pouco vinculada às necessidades alimentares da população, por uma dicotomia entre política agrícola e política de proteção e promoção social”.<sup>783</sup>

A Lei nº 12.512/2011 permitiu a dispensa de licitação para as aquisições governamentais de alimentos produzidos exclusivamente pela agricultura familiar ou suas organizações, desde que com preços compatíveis com os vigentes no mercado local ou regional, com limites de venda por família, em quantidades limitadas, de forma a contemplar os agricultores de mais baixa renda, mais carentes de apoio para comercializar seus produtos.

O PAA tem como beneficiários diretos os agricultores familiares (beneficiários fornecedores) e as pessoas em situação de insegurança alimentar (beneficiários consumidores), e funciona por meio de seis modalidades, atualmente em operação: compra com doação simultânea – CDS; compra direta – CDAF; apoio à formação de estoques; incentivo à produção e ao consumo de leite; compra institucional; e aquisição de sementes. A modalidade mais relevante é a CDS, que opera a aquisição dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares e entrega por meio de doações a entidades da rede de assistência social; instituições públicas de segurança alimentar e nutricional – como restaurantes populares e bancos de alimentos –; para a rede pública e/ou filantrópica de ensino;

---

*de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar.* Brasília: IPEA, 2019. (Texto para discussão n. 2482); FRANÇA, Caio Galvão; MARQUES, Vicente; GROSSI, Mauro Del. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras.* Brasília: FAO, 2016; e PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014, op. cit., p. 132.*

<sup>782</sup> DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da; VIEIRA, Jader José. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar.* Brasília: IPEA, 2005, p. 8-9. (Texto para discussão n. 1145).

<sup>783</sup> FRANÇA; MARQUES; GROSSI, *Superação da fome e da pobreza rural, op. cit., p. 120;* e PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014, op. cit., p. 120.*

instituições de saúde e outras, os quais, por sua vez, fazem a distribuição aos beneficiários consumidores.<sup>784</sup>

O programa possui diversos operadores e fontes de recursos. Entre os operadores estão a CONAB, os estados, Distrito Federal e municípios. Os recursos provêm majoritariamente do Ministério da Cidadania,<sup>785</sup> mas também podem ter origem no MAPA, nos casos de operações da modalidade formação de estoques, ou do ente público da administração direta ou indireta que faça a aquisição, no caso da modalidade compra institucional.<sup>786</sup>

Grisa e Schneider assinalam que o PAA desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida com a mudança no PNAE, quando a Lei nº 11.947/2009 determinou que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos de agricultores familiares. Também a modalidade Compra Institucional do PAA, ao permitir aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com os próprios recursos financeiros e dispensa de licitação,<sup>787</sup> permite aos produtores “o acesso a mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros”.<sup>788</sup>

Entre os efeitos positivos do PAA, apontados por sólida base de pesquisas, está sua contribuição para fortalecer as organizações econômicas da agricultura familiar e criar mercados até então inexistentes (concretizando de forma capilarizada o comando constitucional do artigo 219);<sup>789</sup> melhorar a qualidade dos produtos, com a adoção de procedimentos de classificação, de sanidade e de acondicionamento; e estimular o aumento de sua capacidade produtiva. Ao promover circuitos curtos de comercialização, o programa

---

<sup>784</sup> SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et. al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020, p. 1081.

<sup>785</sup> Originalmente Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, participava do Comitê Gestor e fornecia recursos ao programa. O MDS foi extinto em 1 de janeiro de 2019, pelo Decreto nº 9.660.

<sup>786</sup> *Ibidem*, p. 1081.

<sup>787</sup> Artigo 5º do Decreto nº 7.775/2012.

<sup>788</sup> GRISA; SCHNEIDER, *Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>789</sup> CAMPOS, Arnaldo; BIANCHINI, Valter. A agricultura familiar passou a ser uma prioridade de Estado. In: GROSSI, Mauro Del; KROEFF, Denise (Orgs.). *PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: MDS, 2013, p. 18.



contribuiu para fortalecer associações e cooperativas preexistentes ou criar novas em locais onde a organização econômica é frágil.<sup>790</sup>

Mielitz pontua que:

outro efeito indireto importantíssimo do Programa foi o de elevar os preços recebidos pelos produtos dos agricultores familiares, uma vez que na grande maioria dos pequenos municípios estes se defrontam com monopólios ou oligopólios, representados pelos pequenos varejistas, atravessadores etc., os quais agora têm de pagar um preço semelhante ao do Programa, ou pagam mais, porque a qualidade do produto melhorou (...).<sup>791</sup>

Delgado, Conceição e Vieira identificaram que “o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários”,<sup>792</sup> sem necessidade da aquisição pelo Estado para assegurar a renda do produtor, antes economicamente constrangido e em persistente situação de vulnerabilidade social e política.

Identifica-se, assim, relevantes instrumentos de política agrícola voltados à produção e abastecimento de alimentos nos anos 2000. Em especial, o PAA dinamiza o poder de compra e a capacidade institucional do Estado para criar e organizar mercados e administrar preços em função do bem-estar do produtor e da alimentação e nutrição do cidadão.

Contudo, a eficácia dessa disciplina jurídica é ainda muito restrita diante da dimensão da política agrícola nacional, que continuou priorizando a ampliação do saldo comercial externo, mesmo nos governos de Lula e Dilma. A garantia de preços com formação de estoques reguladores por meio da política agrícola tradicional não foi reativada. Para Delgado, “o barateamento da cesta básica de alimentos ou sua acessibilidade aos mais pobres não são mais perseguidos por meio da política agrícola ou do comércio exterior”.<sup>793</sup>

A estratégia de enfrentamento do problema de acesso aos alimentos por meio das subvenções ao consumo, como é o caso do Programa Bolsa Família, é uma medida importante e necessária, assim como todo o conjunto de transferências da renda voltado a

---

<sup>790</sup> FRANÇA; MARQUES; GROSSI, *Superação da fome e da pobreza rural*, op. cit., p. 129.

<sup>791</sup> MIELITZ, Carlos. Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: GROSSI; KROEFF, *PAA*, op. cit., p. 70.

<sup>792</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO; VIEIRA, *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar*, op. cit., p. 18.

<sup>793</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos*, op. cit., p. 31.

promover direitos sociais básicos, que cumprem papel fundamental na garantia mínima de acessibilidade da cesta básica às famílias pobres. No entanto, uma política de estabilização ou barateamento dos produtos da cesta básica, especialmente dos alimentos, não foi estruturada no âmbito da política agrícola e de um projeto de desenvolvimento de longo prazo.<sup>794</sup> É como se a ordem econômica constitucional só previsse o combate à miséria, e não um sofisticado projeto de desenvolvimento.

Apesar da construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e das relevantes políticas promovidas nesse campo, a principal política de preços agrícolas, a PGPM, manteve a orientação neoliberal determinada desde a abertura e desregulamentação, a partir dos anos 1990, dos mercados agroalimentares brasileiros. Marcelo Piccin demonstra que, quando ocorreu a formação dos estoques públicos de alimentos, constituídos pela PGPM e seus mecanismos de subvenção do escoamento da produção, teriam se submetido, prioritariamente, a lógicas de garantia de renda de parcela dos agricultores brasileiros, via de regra subordinados aos interesses de industriais, atacadistas e comerciantes, que integram o sistema agroalimentar fortemente articulados às *tradings* internacionais. Essa lógica contribuiu para a expansão e a consolidação do agronegócio e bloqueou a utilização dos mecanismos de formação de estoques reguladores e estratégicos, atribuindo ao mercado privado o papel de assegurar a disponibilidade dos alimentos e determinar preços aos consumidores.<sup>795</sup>

Também o abandono dos estoques estratégicos de alimentos retirou a capacidade do país de enfrentar crises de abastecimento, tornando o Brasil vulnerável em relação ao abastecimento e regulação dos preços do mercado interno de alimentos, fragilizando a eficácia do direito à alimentação e a soberania alimentar garantidas constitucionalmente. Ao buscar concretizar a ordem econômica somente em alguns de seus aspectos, esmaecia-se o próprio núcleo da soberania alimentar, empurrando para a frente sérios problemas de vulnerabilidade externa. Essa dualidade é a marca do período Lula-Dilma.

Assim, sem alteração da lógica central do modelo agroexportador e da estratégia de reprimarização do comércio externo estruturada a partir dos anos 1990,<sup>796</sup> foi

---

<sup>794</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO, *Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos*, op. cit., p. 31-32.

<sup>795</sup> PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, op. cit., p. 274-275.

<sup>796</sup> Guilherme Delgado esclarece que, embora conjunturalmente as exportações atendam à busca de equilíbrio da balança comercial, isso não altera estruturalmente os termos da dependência externa do país: “a solução

institucionalizado, nos anos 2000, por outro lado, um relevante conjunto de ações promotoras de soberania alimentar que viabilizaram, de um lado, o acesso da agricultura familiar a mercados, crédito e melhores condições de produzir alimentos e, de outro, maior acesso da população de baixa renda à alimentação, objetivos estabelecidos na Constituição Federal. Uma notável resultante desse processo foi a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014, quando a estimativa do percentual de brasileiros em situação de subnutrição chegou a menos de 5%.<sup>797</sup>

Os avanços, no entanto, não foram suficientes para superar as fragilidades estruturais do país. As transferências de renda foram necessárias para viabilizar mínimas condições civilizatórias a um grande estrato da população, mas não foram suficientes para mudar a estrutura econômica desigual e subdesenvolvida, que é a causa fundamental da pobreza e da fome e que, por ser estrutural, pode sempre fazer seus efeitos retornarem.

O PAA cumpriu um papel de destaque nas políticas de segurança alimentar e nutricional, apto a induzir a estruturação de organizações da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, contribuir com os programas de abastecimento social realizados pela CONAB em articulação com ministérios, governos estaduais e municipais. Porém, apesar do relevante potencial, o programa ficou limitado a fornecer alimentos para políticas de combate à fome, pouco articulado a circuitos de produção, circulação e consumo alimentares, com potencial de efetiva reestruturação do sistema agroalimentar.<sup>798</sup>

Apenas para citar um exemplo eloquente da persistência estrutural da desigualdade e da priorização do eixo agroexportador pelo sistema agroalimentar, a Lei Complementar nº 87/1996 – Lei Kandir, visando ampliar a competitividade dos produtos agropecuários no exterior (em um cenário de câmbio valorizado em decorrência do Plano Real), criou uma isenção – ainda vigente – do ICMS para exportações de produtos primários,

---

estrutural de ‘primarizar’ nosso comércio externo, marginalizando e revertendo ao mesmo tempo o papel das manufaturas nas exportações, significa uma especialização nefasta ao País. Esta pode resolver conjuntamente o *déficit* nas transações externas, (2003/2007) como de certa forma ocorreu no período de relações de troca muito favoráveis às matérias-primas. Mas essa especialização contém ela própria três ingredientes perversos, que cedo reverterão a situação nas transações externas: o *déficit* em ‘serviços’, fortemente dependente das crescentes necessidades de remuneração do capital estrangeiro; 2) a paulatina expulsão das manufaturas das nossas exportações; 3) a reversão dos termos de trocas externas das *commodities*. (...) Em tais circunstâncias o sistema de poder tem levantado teses ainda mais precárias às relações externas, como sejam a venda de recursos naturais – campos petrolíferos, jazidas minerais e do próprio mercado de terras (...)” (DELGADO, *Terra, Trabalho e Dinheiro*, *op. cit.*, p. 328).

<sup>797</sup> FAO; IFAD; WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2015*. Roma, 2015.

<sup>798</sup> DELGADO; CONCEIÇÃO; VIEIRA, *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar*, *op. cit.*, p. 14-16; e PICCIN, *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*, *op. cit.*, p. 274-275.

de forma que os governos estaduais deixaram de arrecadar recursos do ICMS deste setor e os atores da cadeia produtiva de *commodities* para exportação foram beneficiados. Entre 1996 e 2018, o estado do Rio Grande do Sul renunciou a 67 bilhões de reais relativos à arrecadação de ICMS em virtude da Lei Kandir. Os recursos totais anuais de algumas políticas federais destinadas à agricultura familiar em todo o território brasileiro são insignificantes perto das cifras de apenas um instrumento (entre muitos) de promoção do agronegócio. Em 2012, ano em que o PAA teve o maior orçamento executado desde a sua criação, foi destinado ao programa 1,15 bilhão de reais.<sup>799</sup> No ano de 2018, só no Rio Grande do Sul, a renúncia fiscal via Lei Kandir totalizou cinco bilhões de reais.<sup>800</sup> Desde o período de FHC-Lula-Dilma, vigora, assim, uma disciplina jurídica incentivadora da reprimarização da economia, em detrimento da industrialização, cujos impactos fiscais são muito superiores aos incentivos vertidos à agricultura familiar para abastecimento interno. Tais governos privilegiaram, evidentemente, os interesses dos exportadores de matérias-primas, em detrimento dos interesses da indústria nacional e de produtores agrícolas para o abastecimento interno. O surgimento e a manutenção da Lei Kandir empurraram a economia brasileira justamente para onde a Constituição Econômica afirma que não devemos estar: dependência de exportação de matérias-primas, desindustrialização e desarticulação do abastecimento, tornando a economia do Brasil e a vida dos brasileiros vulneráveis aos desígnios de Estados com estratégias de soberania alimentar e oligopólios articulados aos mercados financeiros.

#### V.c.v. O desmonte recente das políticas agrícolas e alimentares

Nos últimos anos, e de forma acelerada a partir de 2016, as políticas de segurança e soberania alimentar foram gravemente desestruturadas, de várias maneiras.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, limitou por 20 anos o aumento do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social à elevação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo –

---

<sup>799</sup> Valor corrigido para dezembro de 2018, conferir: SAMBUICHI *et al*, *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19*, *op. cit.*, p. 1087.

<sup>800</sup> GRISA, Catia. Entrevista concedida à Revista IDEAS. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus. *Revista IDEAS*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, 2020.

IPCA, congelando em termos reais os “gastos primários”, mas não as despesas financeiras (entre as quais o pagamento de juros da dívida pública mobiliária interna). O novo Regime fiscal ignora as demandas presentes e futuras atreladas ao aumento da população e ao crescimento do PIB, condiciona a política econômica à austeridade fiscal fundada na redução dos gastos públicos (mas não aos gastos públicos com juros para os próprios credores da dívida) e ao desmonte do papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e do bem-estar social, retirando da sociedade brasileira a prerrogativa de definir o orçamento público.<sup>801</sup>

Segundo Guilherme Delgado,

a EC 95/2016 inverte completamente o sentido da igualdade ou da justiça distributiva que comanda desde o Artigo 3º da Constituição ‘os objetivos fundamentais da República’, desconstruindo mais adiante toda instrumentalidade do ordenamento orçamentário, (...) banalizando ainda cerca de 40 artigos de diretrizes de política social, preconizados na ‘Ordem Social’ (artigos 193 a 232).<sup>802</sup>

Nesse cenário, importantes disposições legais, órgãos e entidades promotoras de políticas agrárias, agrícolas e alimentares foram extintos ou desestruturados e sofreram perdas de recursos. O MDA foi extinto em 2016 pelo governo Michel Temer, e a maioria das políticas de produção e abastecimento e segurança alimentar vem sendo deliberadamente desarticulada.

O orçamento do PAA foi reduzido a partir de 2013, retirando o apoio aos pequenos agricultores, que produzem boa parte dos alimentos tradicionalmente consumidos no país. Considerando em conjunto todas as modalidades do programa operadas apenas com

---

<sup>801</sup> MATTOS, Luciano. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. *Análise*, São Paulo, n. 39, 2017, p. 3-4. Sobre a EC 95/2016, como instrumento de setores do capitalismo rentista para manutenção de seus ganhos financeiros à custa da drenagem de recursos orçamentários, bloqueando o desenvolvimento e a soberania nacional, conferir: MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Bercovici e Massonetto afirmam que a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) representou o ápice de um processo histórico de reforma do direito financeiro posterior a Bretton Woods, que prioriza o controle de gastos primários e o pagamento do serviço da dívida, invertendo o sentido da Constituição financeira e blindando-a dos objetivos da Ordem Econômica e da Ordem Social. A EC 95/2016 aprofunda essa blindagem, inserindo a austeridade fiscal no próprio texto constitucional, em contrariedade ao seu programa econômico e social e aos princípios democráticos. Conferir: BERCOVICI; MASSONETTO, *A Constituição Dirigente invertida*, op. cit.; OCTAVIANI, *A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna*, op. cit.; e CLARK. Giovanni; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes. A Constituição Econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. In: CLARK. Giovanni; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes (Orgs.). *Constituição Econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p. 60-77.

<sup>802</sup> DELGADO, *Terra, Trabalho e Dinheiro*, op. cit., p. 71-72.

recursos do Governo Federal, com dados provenientes do MAPA, Regina Sambuichi *et. al.* identificaram que, no ano de 2012, foi aplicado R\$ 1,15 bilhão em aquisições de alimentos que beneficiaram 175,8 mil agricultores familiares. Em 2018, seis anos depois, se verificava uma queda drástica desses números para 53,6 mil produtores, beneficiados com R\$ 232,7 milhões em aquisições de alimentos.<sup>803</sup> Em 2020, em sentido contrário à tendência de redução de recursos e após pressão de entidades da sociedade civil, o governo federal editou a Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020, que destinou verba adicional de R\$ 500 milhões para o programa. Contudo, essa alocação extraordinária de recursos ocorreu no âmbito do “orçamento de guerra” que, em maio de 2020, permitiu a separação do orçamento e dos gastos para que o Estado brasileiro executasse ações de combate à pandemia do COVID-19 e suas consequências.<sup>804</sup> Trata-se, portanto, de uma ação pontual, com grande probabilidade de ser interrompida.<sup>805</sup> De acordo com o relatório de transparência do PAA disponibilizado pela CONAB,<sup>806</sup> apenas R\$ 191 milhões foram destinados ao programa em 2020, e para 2021, o projeto de orçamento proposto pelo governo federal para todos os programas de segurança alimentar e nutricional do Ministério da Cidadania foi de R\$ 279,6 milhões,<sup>807</sup> um corte de mais de 75% em relação ao ano de 2020.<sup>808</sup>

O PRONAF reduziu os desembolsos em favor dos produtores menos capitalizados e situados nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte e passou a atender apenas 8% dos estabelecimentos agropecuários familiares brasileiros em 2017.<sup>809</sup> Em 2020, a PGPM contava com um orçamento de 1,4 bilhão de reais, dos quais apenas 167 milhões (11,9%)

---

<sup>803</sup> SAMBUICHI *et al.*, *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19*, *op. cit.*, p. 1087. Os valores mencionados foram corrigidos pelos autores para dezembro de 2018.

<sup>804</sup> Esse Orçamento excepcional foi autorizado pela Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

<sup>805</sup> ZOCCHIO, Guilherme. Adeus ao arroz e feijão? preço de alimentos continuará alto em 2021. *O Joio e o Trigo*. 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/01/preco-de-alimentos-2021/>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

<sup>806</sup> CONAB. *Transparência pública do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília 2020. Disponível em: <<https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultar>>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

<sup>807</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021*. Brasília, 2020, v. II. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Volume%20II%20PLOA%202021.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

<sup>808</sup> GLOBO RURAL. Governo reduz dinheiro de programas de segurança alimentar na pandemia. *Globo Rural*, Economia, Rio de Janeiro, 8 de abril de 2021. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2021/04/governo-reduz-dinheiro-de-programas-de-seguranca-alimentar-na-pandemia.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>809</sup> WESZ JUNIOR, Valdemar João. O PRONAF pós-2014: intensificando a sua seletividade? *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

foram executados.<sup>810</sup> Na outra ponta do espectro do poder no Brasil, do total do Orçamento Federal Executado em 2020, correspondente a 3,535 trilhões de reais, 39,08% corresponderam aos pagamentos para os detentores da dívida pública, com juros e amortizações, totalizando 1,381 trilhão de reais.<sup>811</sup>

No orçamento de 2021, as subvenções agrícolas previstas para o Plano Safra 2021/2022, que abrangem o crédito agrícola, seguro rural e apoio à comercialização, sofreram cortes significativos no trâmite da lei orçamentária anual no Congresso Nacional. Em termos percentuais, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF sofreu o maior corte. O PRONAF tinha um orçamento previsto de aproximadamente R\$ 3,85 bilhões, que foi reduzido em 35%, para R\$ 2,5 bilhões. Os recursos para o crédito rural voltado a pequenos e médios produtores foram cortados em 28,4%, de R\$ 4,389 bilhões para R\$ 3,142 bilhões. Para a equalização do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR, houve uma redução de recursos de R\$ 1 bilhão para R\$ 976 milhões, enquanto o valor destinado ao apoio à comercialização foi reduzido de R\$ 10,3 bilhões para R\$ 7,5 bilhões.<sup>812</sup> O Ministério da Economia chegou a determinar aos bancos a suspensão da contratação dos financiamentos agrícolas subvencionados.<sup>813</sup>

O CONSEA, referência internacional no combate à pobreza e a fome e na formulação de políticas de segurança e soberania alimentar com participação, transparência e controle social,<sup>814</sup> foi extinto em 1º de janeiro de 2019, pela Medida Provisória n. 870, editada pelo Presidente Jair Bolsonaro no seu primeiro dia de governo, e convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Segundo Maluf *et al*, a desestruturação do SISAN, a

---

<sup>810</sup> Observatório da Alimentação Escolar – OAE. Projeto de Lei que ameaça o Programa Nacional de Alimentação Escolar é aprovado na Câmara dos Deputados. *OAE*, 7 de maio de 2021. Disponível em: <<https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2021/5/7/projeto-de-lei-que-ameaca-o-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-e-aprovado-na-camara-dos-deputa/>>. Acesso em: 8 de maio de 2021.

<sup>811</sup> FATORELLI, Maria Lucia *et. al*. Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. *Auditoria Cidadã da Dívida*, Brasília, 29 de Janeiro de 2021. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

<sup>812</sup> CANAL RURAL. O que está em jogo com o corte nos recursos de subvenção do Plano Safra? *Canal Rural*, 7 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/corte-recursos-subvencao-plano-safra/>>. Acesso em: 20 de maio de 2021. Conferir também: SOPRANA, Paula. Corte em crédito rural no Orçamento de 2021 ameaça agricultura familiar. *Folha de São Paulo*, Mercado, São Paulo, 17 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/corte-em-credito-rural-no-orcamento-de-2021-ameaca-agricultura-familiar.shtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>813</sup> G1. Ministério da Economia notifica instituições para suspender financiamento agrícola com subvenção. *G1, Agro*, Rio de Janeiro, 6 de maio de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/05/06/ministerio-da-economia-notifica-instituicoes-para-suspender-financiamento-agricola-com-subvencao.ghtml>> Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>814</sup> CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 1-4, 2019.

partir da extinção do CONSEA, reforça um modelo de sistema alimentar centrado na monocultura, agricultura intensiva, uso de agrotóxicos, concentração dos processos produtivos e de comercialização e oferta massiva de produtos ultraprocessados. Esse modelo, para os autores, gera concentração de renda e terra, contaminação e devastação ambiental e injustiças socioambientais, promove o aumento das desigualdades e conflitos no campo e também aumenta o risco de doenças causadas pelo consumo de alimentos não saudáveis. Além disso, acabar com o CONSEA representa um grave retrocesso em termos republicanos, pois se trata da negação de um relevante espaço público de debate e controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional.<sup>815</sup>

Diversas propostas legislativas vêm sendo promovidas em linha com o desmonte das políticas agrária, agrícola e alimentar.

A já mencionada Proposta de Emenda Constitucional nº 80 de 2019, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), que tramita no Senado visando fragilizar a disciplina jurídica da função social da propriedade urbana e rural, por meio da alteração do artigo 186 e de outros dispositivos, para determinar que o proprietário rural seja autorizado a atender somente um dos requisitos previstos no referido artigo, a fim de que seja considerada cumprida a função social, ou seja, possibilitando ao proprietário escolher quais das exigências (o aproveitamento racional e adequado, o cumprimento da legislação trabalhista, o respeito ao meio ambiente e o bem estar dos trabalhadores) pretende, legalmente, descumprir.

O Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, de autoria do senador Irajá (PSD/TO), que já foi aprovado no Senado, pretende liberar a venda de terras a estrangeiros, atacando frontalmente a soberania nacional, prevista no artigo 170, inciso I da Constituição.<sup>816</sup>

Paralelamente, projetos de Lei buscam alterar a Lei nº 11.947/2009 (Lei do PNAE), como é o caso do Projeto de Lei nº 3.292 de 2020, de autoria do Deputado Federal Vitor Hugo (PDL-GO), que tramita em regime de urgência e já foi aprovado na Câmara dos Deputados, e pretende (i) extinguir a prioridade de compras públicas de produtos das

---

<sup>815</sup> MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; RECINE, Elisabetta; PACHECO, Maria Emília. Extinção do Consea: comida de verdade e cidadania golpeadas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Alimentação, 11 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/extincao-do-consea-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas/>>. Acesso em: 23 de março de 2021.

<sup>816</sup> GUERRA, Alexandre. Soberania? Projeto de lei prevê venda de terras para estrangeiros. *Fundação Perseu Abramo*, Economia, São Paulo, 12 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2019/09/12/soberania-projeto-de-lei-preve-venda-de-terras-para-estrangeiros>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.



comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;<sup>817</sup> e (ii) introduzir a obrigatoriedade de que, no mínimo, 40% do leite consumido nas escolas sejam fluidos, criando reserva de mercado para esse produto. Proposições legislativas como essa enfraquecem o caráter promotor de inclusão produtiva e sustentabilidade do PNAE e retiram a autonomia de estados e municípios na definição de cardápios adaptados aos hábitos e cultura alimentar local, à sazonalidade e à promoção da alimentação adequada e saudável, aspectos estabelecidos pelo artigo 12 da Lei do PNAE.<sup>818</sup>

#### V.c.vi. A pandemia e o agravamento da crise brasileira

Com o advento da crise sanitária global decorrente da pandemia do COVID-19, surgiram dramáticos problemas de abastecimento que o sistema agroalimentar mundial e os sistemas nacionais não estão preparados para enfrentar. Especialmente a população de mais baixa renda tem sido impactada pelo isolamento social e pelas restrições causadas aos setores de produção e distribuição de alimentos. O impacto também é maior nos sistemas agroalimentares dos países periféricos, cuja resiliência e capacidade de resposta à crise são menores e, como visto no caso brasileiro, têm sido erodidos em razão da captura de sua disciplina jurídica por interesses contrários aos da soberania alimentar.

Estimativas do Banco Mundial revelam que os impactos da pandemia da COVID-19 foram devastadores para a economia global, com um colapso no comércio internacional, que decresceu 9,5% em relação a 2019 e redução do crescimento econômico em 5,2%.<sup>819</sup> A CEPAL estima que a recessão nos países da América Latina e Caribe foi acompanhada de um aumento do desemprego, que chegou a 22,2% entre as mulheres e 15,3% entre os homens. Ausentes medidas de mitigação dos impactos da pandemia, a

---

<sup>817</sup> Artigo 2º da Lei 11.947/2009: “Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar: (...) V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”.

<sup>818</sup> Artigo 12 da Lei 11.947/2009 “Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada”. Conferir: OAE. Projeto de Lei que ameaça o Programa Nacional de Alimentação Escolar é aprovado na Câmara dos Deputados. OAE, 7 de maio de 2021. Disponível em: <<https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2021/5/7/projeto-de-lei-que-ameaca-o-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-e-aprovado-na-camara-dos-deputa/>>. Acesso em: 8 de maio de 2021.

<sup>819</sup> WORLD BANK. *Global Economic Prospects*. Nova York, 2021, p. 3-4.

organização estima que haverá aumento da taxa de pobreza de 30,2% para 37,3% da população e da pobreza extrema de 11% para 15,5%, o que levaria 231 milhões de pessoas à condição de pobreza e 96 milhões à de pobreza extrema.<sup>820</sup> Levando-se em conta que o Brasil e a América Latina como um todo já estavam em um processo de crise econômica antes mesmo da pandemia e que, como mencionado no primeiro capítulo, a região já vinha apresentando rápido crescimento da insegurança alimentar entre 2015 e 2019, tendo alcançado 47,7 milhões de pessoas nessa condição,<sup>821</sup> o cenário se torna dramático.

#### *V.c.vi.1. A reação do Centro e o equivocado caminho brasileiro*

Contra esse cenário, Estados do mundo todo tomaram medidas emergenciais contra a fome e a miséria e reforçaram mecanismos de abastecimento alimentar e apoio à produção de alimentos. Nos EUA, além dos vultosos subsídios agrícolas praticados sistematicamente (que somaram US\$ 424,4 bilhões entre 1995 e junho de 2020, segundo estudo da *Environmental Working Group*, entidade especializada em meio ambiente e políticas agrícolas),<sup>822</sup> o conjunto dos pagamentos diretos do governo federal aumentou de US\$ 22,4 bilhões, em 2020, para o recorde de US\$ 46,5 bilhões em 2021,<sup>823</sup> distribuídos principalmente por meio de desembolsos no âmbito da *Supplemental and ad hoc Disaster Assistance*, da qual fazem parte, entre outros, os programas *Coronavirus Food Assistance*, *Consolidated Appropriations Act* e *Paycheck Protection Program* – PPP, este último promovido pela *Small Business Administration*, agência pública federal de financiamento e promoção de pequenas empresas.<sup>824</sup> Os auxílios financeiros federais representam 39% da renda líquida do produtor rural nos Estados Unidos.<sup>825</sup>

---

<sup>820</sup> CEPAL. *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2020*: regional integration is key to recovery after the crisis. Santiago do Chile, 2021, p. 154; e SCHNEIDER, Sergio *et. al.* Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 167-188, 2020, p. 169.

<sup>821</sup> FAO *et. al.*, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, *op. cit.*, p. xix.

<sup>822</sup> ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. *Farm subsidy database*. Disponível em: <<https://farm.ewg.org/index.php>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

<sup>823</sup> USDA. *Government payments by program*. Disponível em: <<https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17833>>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

<sup>824</sup> USDA. *Farm Sector Income Forecasts*. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-sector-income-finances/farm-sector-income-forecast/>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

<sup>825</sup> LINCICOME, Scott. Examining America's Farm Subsidy Problem. *The Dispatch*, Washington D.C., 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.thedispatch.com/>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

Na União Europeia, os subsídios aos agricultores comprometem aproximadamente um terço de todo orçamento do bloco para os Estados-membros, e a proposta de orçamento para o período de 2021 a 2027, atualmente em debate, destina cerca de 387 bilhões de euros (US\$ 458 bilhões) aos subsídios agrícolas.<sup>826</sup> Em 2020, a Comissão Europeia lançou a *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* – CRII+, um pacote de medidas de flexibilização e simplificação na utilização de fundos como o *European Structural Investment funds* – ESIF e o *European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD com medidas de ampliação dos pagamentos diretos aos produtores, por meio de adiantamentos dos pagamentos previstos na PAC, a flexibilização do uso de subsídios nacionais pelos Estados membros para a criação de estoques e outras medidas.<sup>827</sup> Outras ações visam aumentar preços afetados pela queda acentuada na demanda, como é o caso (i) do incentivo ao armazenamento privado de lácteos e carnes (bovina, ovina e caprina), pelo qual os produtores são remunerados pela retirada de produtos do mercado; (ii) a derrogação da legislação concorrencial, para que produtores de batatas e flores sejam autorizados a retirar os produtos do mercado sem que isso seja considerado ilícito (açambarcamento ou qualquer tipo legal análogo), e (iii) o planejamento da produção de leite com o objetivo de regular a oferta.<sup>828</sup>

A potente estratégia de busca da autossuficiência agrícola e segurança alimentar da China, mencionada anteriormente, foi reforçada no contexto da pandemia. Segundo o *National Food and Strategic Reserves Administration*, os estoques nacionais de grãos ultrapassam 650 milhões de toneladas de reservas estratégicas, suficientes para alimentar a gigantesca população chinesa por mais de um ano. Para que o país esteja preparado para lidar com situações emergenciais, foi construída uma rede de abastecimento de alimentos que até o momento, possui 5.448 empresas de processamento de grãos e petróleo, 2.777 centros de distribuição, 3.741 empresas de armazenamento e transporte e 43.573 redes de abastecimento que formaram uma rede alimentar estatal de emergência da China.<sup>829</sup>

---

<sup>826</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Supporting the agriculture and food sectors amid Coronavirus*. Bruxelas, 2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response\\_en#guidelines](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response_en#guidelines)>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

<sup>827</sup> *Ibidem*.

<sup>828</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Supporting the agriculture and food sectors amid Coronavirus*, *op. cit.*

<sup>829</sup> GLOBAL TIMES. China's grain reserves stable, sufficient: Government official. *Global Times*, Pequim, 2 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/page/202104/1220126.shtml>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

A China também incluiu formalmente uma estratégia nacional de segurança alimentar no 14º Plano Quinquenal (2021-2025), que, além de ampliar a produção e as reservas de grãos, buscará reconstruir rebanhos (após o impacto da Gripe Suína Africana), e diversificar os fornecedores internacionais de alimentos.<sup>830</sup>

A crise e desaceleração da economia mundial tiveram e têm impactos sobre o Brasil, que, diferentemente das experiências acima recenseadas, vem tomando o caminho errado, contrário aos comandos constitucionais de soberania alimentar e favorável ao aprofundamento da dependência, da vulnerabilidade externa e das desigualdades internas.

O PIB brasileiro caiu 4,1% em 2020, segundo o IBGE,<sup>831</sup> o que afetou drasticamente a renda da população. Os dados da PNAD do IBGE estimaram a população desocupada no Brasil em 14,8 milhões de pessoas, com a taxa média de desocupação entre janeiro de e março de 2021 em 14,7%, a maior já registrada desde o início da série histórica em 2012.<sup>832</sup> Se forem consideradas, além da população desocupada, as pessoas trabalhando por conta própria e desalentadas (que desistiram de procurar emprego), chega-se a 44 milhões de pessoas.<sup>833</sup>

Nesse quadro, já crítico, os preços dos alimentos vêm aumentando em velocidade alarmante. Em 12 meses desde o início da pandemia do coronavírus,<sup>834</sup> o preço dos alimentos subiu 15% no país, quase o triplo da taxa oficial de inflação do período, que ficou em 5,20%, segundo o IBGE. Nesses 12 meses, o preço do óleo de soja subiu 87,89%, o arroz aumentou 69,80%, a batata, 47,84%, e o preço do leite longa vida subiu 20,52%. Entre os grupos de alimentos pesquisados pelo IBGE, as maiores altas ocorreram em cereais, leguminosas e oleaginosas (57,83%), óleos e gorduras (55,98%), tubérculos, raízes e legumes (31,62%), carnes (29,51%) e frutas (27,09%).<sup>835</sup> A maior alta dá-se nos alimentos

---

<sup>830</sup> REUTERS. China's 14th five-year plan – Key commodities and energy themes to watch. *Reuters*, Londres, 26 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/uk-china-politics-commodities-factbox-idUKKBN27C0AP>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

<sup>831</sup> IBGE. PIB cresce 3,2% no 4º tri, mas fecha 2020 com queda de 4,1%, a maior em 25 anos. *Agência IBGE Notícias*, Contas Nacionais, Rio de Janeiro, 3 de março de 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30166-pib-cresce-3-2-no-4-tri-mas-fecha-2020-com-queda-de-4-1-a-maior-em-25-anos>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>832</sup> PAMPLONA, Nicola. Em um ano de pandemia, alta em preço de alimentos é quase o triplo da inflação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de março de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/em-um-ano-de-pandemia-preco-dos-alimentos-sobe-quase-tres-vezes-a-inflacao.shtml>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

<sup>833</sup> IBGE. *PNAD Contínua – Divulgação*: maio de 2021. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Quadro\\_Sintetico/2021/pnadc\\_202103\\_quadroSintetico.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202103_quadroSintetico.pdf)>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>834</sup> Decretada pela OMS no dia 11 de março de 2020.

<sup>835</sup> PAMPLONA, *Em um ano de pandemia, alta em preço de alimentos é quase o triplo da inflação*, op. cit.

integrantes da cesta básica, impactando, assim, os grupos mais vulneráveis, já vitimados pelo desemprego e erosão de renda.<sup>836</sup>

Em setembro de 2020, o pacote de 5 kg de arroz chegou a custar 40 reais.<sup>837</sup> A CONAB, que deveria juridicamente exercer a função de manter estoques de alimentos para regular os preços ao consumidor durante entressafas e oscilações imprevistas, zerou os estoques de feijão e soja e reduziu em até 99% os de arroz, trigo, milho e café nos últimos dez anos.<sup>838</sup> Em 2019, a empresa estatal teve 27 unidades de armazenamento desativadas.<sup>839</sup> Além disso, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (a chamada “Lei Bolsonaro de Liberdade Econômica”), em seu artigo 19, I, revogou a Lei Delegada 4/1962, desarticulando a ampla gama de instrumentos de atuação do Estado na promoção do abastecimento de produtos essenciais e administração de preços que esse diploma previa.<sup>840</sup> Esse desmonte foi uma estratégia deliberada, que esvaziou as ferramentas de enfrentamento da crise dos alimentos. Em lugar de administrar os preços internos, o governo federal zerou a alíquota da tarifa de importação de arroz até dezembro de 2020,<sup>841</sup> alcançando simultaneamente dois feitos: desorganizar o abastecimento interno e aprofundar a vulnerabilidade externa. Em outubro de 2020, sob pressão da agroindústria de proteína animal que utiliza soja para ração, a medida foi estendida para a importação de milho, soja em grão, farelo e óleo até o final de 2021.<sup>842</sup> O resultado dessa política foi o aumento da vulnerabilidade dos preços alimentares à oferta externa e preços internacionais, e um cenário de irracionalidade em que o Brasil, um

---

<sup>836</sup> SCHNEIDER, *Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação*, op. cit., p. 170.

<sup>837</sup> ZOCCHIO, *Adeus ao arroz e feijão?*, op. cit.

<sup>838</sup> UOL. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. *UOL*, Economia, São Paulo, 19 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

<sup>839</sup> CANAL RURAL. Conab anuncia fechamento de 27 unidades de sua rede de armazéns. *Canal Rural*, 26 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/conab-anuncia-fechamento-unidades/>>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

<sup>840</sup> Para uma análise das inúmeras inconstitucionalidades da “Lei de Liberdade Econômica”, conferir: BERCOVICI, Gilberto. Parecer sobre a Inconstitucionalidade da Medida Provisória da Liberdade Econômica (Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte n. 15, p. 173-202, 2019.

<sup>841</sup> O Comitê-Executivo de Gestão – GECEX, da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX zerou a alíquota de importação do arroz por meio da Resolução GECEX nº 87, de 09 de setembro de 2020.

<sup>842</sup> A Resolução GECEX nº 102, de 20 de outubro de 2020 zerou as tarifas da soja e a resolução GECEX nº 102, de 20 de outubro de 2020 zerou as do milho até 31 de dezembro de 2020, e, em abril de 2021, a resolução GECEX nº 189, de 20 de abril de 2021. Conferir: UOL. Governo zera taxa de importação de arroz para tentar conter alta de preço. *Economia*, São Paulo, 9 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/camara-de-comercio-exterior-zera-imposto-de-importacao-para-arroz.htm>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020. Conferir também: CANAL RURAL. Camex zera imposto para importação de soja e milho até 2021. *Canal Rural*, 17 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/camex-zera-imposto-para-importacao-de-soja-e-milho-ate-2021/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

dos maiores produtores de grãos do mundo, passou a importar quantidades crescentes de soja,<sup>843</sup> arroz<sup>844</sup> e milho,<sup>845</sup> entre outros.

*V.c.vi.2. Prioridade ao agronegócio, ataque à agricultura familiar: erosão da soberania alimentar e suspensão da Constituição*

Apesar da crise econômica e da retração do PIB em 2020, o agronegócio brasileiro cresceu, tanto em sua produção total quanto no PIB do setor.<sup>846</sup> Suas exportações apresentaram desempenho recorde em 2020: o volume exportado pelo setor cresceu 10% naquele ano em relação 2019, e o faturamento atingiu US\$ 101 bilhões.<sup>847</sup> Mesmo com queda no preço médio de quase todos os principais produtos de exportação, o Brasil se manteve como um dos principais fornecedores de *commodities* agropecuárias no mercado mundial em 2020, com destaque para a soja, as carnes – bovina, suína e de frango –, o açúcar, o café e o algodão.<sup>848</sup> É um cenário contraditório, mas já conhecido, em que o Brasil produz muito, mas sua população tem fome.

A guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, iniciada em abril de 2018,<sup>849</sup> teve como consequência um impulso adicional às exportações brasileiras do

---

<sup>843</sup> BRASILAGRO. Brasil importa soja dos EUA para repor exportação para China. *Brasilagro*, 6 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.brasilagro.com.br/conteudo/brasil-importa-soja-dos-eua-para-repor-exportacao-para-china.html>>. Acesso em: 6 de julho de 2021. Conferir também: CANAL RURAL. Brasil já importou 3 vezes mais soja em 2020 do que em 2019. *Canal Rural*, 3 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/projeto-soja-brasil/noticia/brasil-ja-importou-3-vezes-mais-soja-em-2020-do-que-em-2019/amp/>>. Acesso em: 6 de julho de 2021.

<sup>844</sup> CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – CEPEA. Em dezembro, Brasil importa 3º maior volume da história. *Cepea*, Piracicaba 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/diarias-de-mercado/arroz-cepea-em-dezembro-brasil-importa-3-maior-volume-da-historia.aspx>>. Acesso em: 6 de julho de 2021.

<sup>845</sup> CANAL RURAL. Brasil já importou 820 mil toneladas de milho neste ano. *Canal Rural*, 8 de junho de 2021. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/mercado-e-cia/brasil-ja-importou-820-mil-toneladas-de-milho-neste-ano/>>. Acesso em: 6 de julho de 2021.

<sup>846</sup> SCHNEIDER, *Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação*, op. cit., p. 172.

<sup>847</sup> MAPA. *Nota à imprensa: balança comercial do agronegócio – Dezembro 2020*. Brasília, 12 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agro-ultrapassam-a-barreira-dos-us-100-bilhoes-pela-segunda-vez/Notaaimprensa1Dezembro20202.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>848</sup> BASTOS FILHO. Guilherme Soria; KRETER, Ana Cecília; PASTRE, Rafael. *Carta de Conjuntura: número 50 – Nota de Conjuntura 29 – 1º Trimestre de 2021*. Brasília: IPEA, 2021.

<sup>849</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. Guerra comercial entre EUA e China altera mercado mundial de alimentos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/guerra-comercial-entre-eua-e-china-altera-mercado-mundial-de-alimentos.shtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

complexo da soja para a China a partir daquele ano.<sup>850</sup> A demanda chinesa por importações de carne suína de exportadores de carne, como o Brasil,<sup>851</sup> foi bastante ampliada em 2020 devido à Peste Suína Africana que atingiu a China no final de 2019 e dizimou o rebanho daquele país. Esse cenário tende a reduzir a oferta de proteína animal para o mercado interno brasileiro e amplificar o já acelerado aumento de preços.<sup>852</sup>

Os dados revelam um agravamento da dualidade que afeta a agricultura e alimentação brasileiras no contexto da pandemia da COVID-19. De um lado, internamente, as quedas do emprego e da renda tendem a recrudescer os impactos sobre o poder de compra da população, assim como pressionar os preços alimentares, ocasionando aumento da pobreza e da vulnerabilidade social, e por consequência, ampliação da fome e da insegurança alimentar. Por outro lado, no que concerne ao setor externo, as exportações de alimentos e matérias-primas vêm aumentando, sem contribuição relevante para a solução do problema da pobreza e da fome crescentes.

A pandemia levou ao extremo a percepção de que está em curso um processo de bloqueio e suspensão da ordem econômica constitucional e dos comandos que articulam o programa jurídico de soberania alimentar. Se o bloqueio ou descompromisso com a Constituição foi uma rotina em todos os governos desde sua promulgação, como visto anteriormente, o momento atual parece ser muito mais intenso.

---

<sup>850</sup> BASTOS FILHO; KRETER; PASTRE, *Carta de Conjuntura*, *op. cit.* Em 5 de agosto de 2020, o governo da China anunciou que empresas estatais chinesas suspenderam a compra de produtos agrícolas dos Estados Unidos. A medida foi uma resposta ao anúncio do presidente americano, sobre novas taxas a importações chinesas. Conferir: CANAL RURAL. China confirma suspensão de importação de produtos agrícolas dos EUA. *Canal Rural*, 5 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/radar/china-confirma-suspensao-importacao-eua/page/3/?fipaging=1&uol=1>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021. Conferir também: PEREIRA, Pedro Henriques. O Brasil no meio da luta comercial entre Estados Unidos e China. *Valor Econômico*, São Paulo, 26 de abril de 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-brasil-no-meio-da-disputa-comercial-entre-eua-e-china.ghtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

<sup>851</sup> SEIXAS, Mário Sérgio. *A eclosão do coronavírus na China, o alastramento da peste suína africana na Ásia e o acordo comercial EUA-China: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro*. Brasília: EMBRAPA, 2020.

<sup>852</sup> CORTÁZAR, Naiara. China e Bolsonaro transformam a carne em produto quase de luxo no Brasil. *El País*, Madri, 6 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2019-12-06/china-e-bolsonaro-transformam-a-carne-em-produto-quase-de-luxo-no-brasil.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2021. Conferir também: ESTADO DE SÃO PAULO. China aumenta importações de carne em 63% durante setembro. *Estado de São Paulo*, Canal Agro, São Paulo, 4 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://summitagro.estadao.com.br/comercio-exterior/china-aumenta-importacoes-de-carne-em-63-durante-setembro/>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

A agricultura familiar é uma das principais responsáveis pela produção de alimentos no Brasil.<sup>853</sup> A retração da demanda por alimentos em decorrência da redução da renda dos consumidores, do aumento do desemprego e da suspensão e fechamento de mercados tem tido impactos significativos sobre esse grupo de produtores, que em geral depende de cadeias curtas e mercados locais de abastecimento para comercializar sua produção.<sup>854</sup> Segundo Del Grossi:

a conjuntura atual é paradoxal: do lado da oferta temos uma multidão querendo trabalho e produzir alimentos. Do lado do consumidor, os índices de inflação já apontam para uma elevação dos preços dos alimentos básicos, agravando ainda mais a segurança alimentar das famílias mais pobres do País. Para romper este ciclo vicioso é necessária uma ação rápida do Estado, estimulando agricultores familiares a produzirem alimentos básicos e gerarem empregos no campo.<sup>855</sup>

Essa ação do Estado, geradora de empregos e alimentos e incentivadora do mercado interno, encontra plena guarida constitucional, entre outros, nos artigos 6º, 170, 187

---

<sup>853</sup> A Agricultura familiar fornece 48% do valor da produção de café e banana no país, 80% do valor de produção da mandioca, 69% do de abacaxi e 42% da produção do feijão, conforme o Censo Agropecuário de 2017, divulgado pelo IBGE. Conferir: IBGE, *Censo Agropecuário 2017, op. cit.*

<sup>854</sup> FAVARETO, Arilson; CAVALCANTE FILHO, Pedro. Sete efeitos da pandemia sobre a agricultura e o Brasil rural e interiorano. *Novos Estudos*, São Paulo, 29 de junho de 2020. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/category/especial-pandemia/>>. Acesso em: 25 de maio de 2021. Del Grossi registra, com base na PNAD, que, entre maio e junho de 2020, metade dos agricultores familiares do país (51%) teve redução da renda, e a média da perda da renda bruta familiar mensal habitual no período foi de 35%. Nos estados do Amapá, São Paulo, Rio Grande do Sul e Roraima e no Distrito Federal, a diminuição na renda bruta das famílias foi superior a 40%. Conferir: GROSSI, Mauro Del. *Agricultura familiar ampliada*. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/observabr/wp-content/uploads/sites/9/2020/08/PNAD-COVID-boletim-Junho2020.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021. A suspensão das aulas da rede pública de ensino interrompeu as compras do PNAE e do PAA, repercutindo negativamente sobre os sistemas de abastecimento alimentar locais e sobre a agricultura familiar. A Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, alterou a Lei do PNAE, para autorizar, em caráter excepcional, a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Contudo, diversos estados e municípios pararam de realizar compras de alimentos frescos da agricultura familiar e distribuir às famílias, e passaram a comprar os alimentos de grandes atacados, ou criaram “auxílios-merenda”, destinando dinheiro em espécie para que as próprias famílias adquiram alimentos. Isso tem reduzido o acesso dos alunos e suas famílias a alimentos diversificados e saudáveis e excluído agricultores desses mercados, agravando a diminuição da renda da agricultura familiar. Conferir: PREISS, Potira. Challenges facing the COVID-19 pandemic in Brazil: lessons from short food supply systems., *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 37, p. 571-572, 2020, p. 571; PREISS, Potira *et. al.* Os sistemas agroalimentares e a crise Covid-19: é possível um cenário mais justo e equitativo? In: SANTOS, Ronaldo; POCHMANN, Márcio (Orgs.). *Brasil pós-pandemia: reflexões e propostas*. São Paulo: Alexa, 2020, p. 235-260.

<sup>855</sup> GROSSI, *Agricultura familiar ampliada, op. cit.* Conferir: SCHNEIDER, *Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação, op. cit.*, p. 177; e CASSOL, Abel; VARGAS, Letícia Paludo; CANEVER, Mario Duarte. Desenvolvimento territorial, Covid-19 e as novas estratégias de produção, comercialização e consumo de alimentos da agricultura familiar na região Sul do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 16, n. 4, p. 388-401, 2020, p. 396.



e 219. Ela seria a própria concretização da soberania alimentar. Mas, em sentido inverso, ocorreu aumento do desemprego, da vulnerabilidade externa e da fome.

O governo brasileiro, já em março de 2020, anunciou um pacote de mais de 1,2 trilhão de reais em medidas de auxílio aos bancos,<sup>856</sup> mas resistiu em adotar medidas de apoio à população desempregada e subempregada, como o auxílio emergencial, que foi criado mediante iniciativa da Câmara dos Deputados por meio da Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020.

Não houve, no auge da pandemia, apoio à agricultura familiar para garantia da produção e do abastecimento alimentar. O Projeto de Lei de socorro aos pequenos agricultores (PL 735/2020), transformado na Lei nº 14.048/2020 – Lei Assis Carvalho, entre outras medidas, continha a extensão do auxílio emergencial a pescadores artesanais e agricultores familiares, bem como a extensão e renegociação dos contratos de crédito rural e suspensão de cobranças e execuções judiciais, mas teve a maioria dos seus artigos vetados pelo Presidente.<sup>857</sup>

Esse caminho não é acidental. Ele é o aprofundamento das tendências históricas de desarticulação do mercado interno e da soberania que pressionam estruturalmente a economia nacional. A ordem econômica constitucional foi desenhada para superar essas tendências e, por meio de um colossal e complexo esforço estratégico, colocar a produção, circulação e consumo a serviço da dignidade e da cidadania do povo brasileiro. Exatamente por isso, desde o início de sua vigência, vem sendo combatida ou erodida.

Inexiste, atualmente, uma política de administração de preços alimentares e de abastecimento, que deveria estar no cerne de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Uma política agrícola e alimentar planejada e articulada ao desenvolvimento econômico e social, capaz de superar o paradoxo da abundância e da fome para propiciar renda ao produtor, alimento saudável ao cidadão, e dignidade ao povo brasileiro, como está inscrito em nossa Constituição. Para tanto, é necessário que o Estado brasileiro tenha autonomia para formular e implementar políticas coerentes com as necessidades dos cidadãos, consumidores e produtores brasileiros, e não adotar indistintamente o receituário

---

<sup>856</sup> BARBOSA, Marina; HESSEL, Rosana. Pacote anunciado pelo governo deve liberar R\$ 1,2 trilhão aos bancos. *Correio Braziliense*, Economia, Brasília, 24 de março de 2020. Disponível em: <[https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/24/internas\\_economia,836224/pacote-anunciado-pelo-governo-deve-liberar-r-1-2-trilhao-aos-bancos.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/24/internas_economia,836224/pacote-anunciado-pelo-governo-deve-liberar-r-1-2-trilhao-aos-bancos.shtml)>. Acesso em: 8 de maio de 2021.

<sup>857</sup> SCHNEIDER, *Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação*, op. cit., p. 178.

ideológico das organizações internacionais, corporações e Estados desenvolvidos, interessados em ampliar mercados, riqueza e poder.

Garantir o direito à alimentação e promover a soberania alimentar são ações que exigem uma disciplina jurídica que regule e direcione todas as esferas do sistema agroalimentar, subordinadas ao controle e priorização dos interesses públicos, inseridas no projeto de desenvolvimento nacional previsto na Constituição, de inspiração furtadiana. A estruturação de circuitos de produção, circulação e consumo que conectem prioritariamente produtores de alimentos, em especial a agricultura familiar, ao conjunto dos trabalhadores e consumidores brasileiros, com a formação de estoques públicos e administração de preços como elementos estratégicos, é um imperativo.

## CONCLUSÃO

*“A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos, somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto.”*

CELSO FURTADO

Esta tese buscou analisar a economia política da agricultura e da alimentação sob o olhar do Direito Econômico brasileiro.

Em primeiro momento, foram abordadas as noções de direito humano à alimentação, segurança alimentar e soberania alimentar.

A positivação do Direito Humano à Alimentação em tratados internacionais obrigou os Estados signatários à criação de mecanismos jurídicos internos de garantia do direito à alimentação. No entanto, apesar da grande relevância do Direito Humano à Alimentação na luta política de comunidades e populações produtoras e consumidoras, a concepção de Direito Humano à alimentação é limitada, tanto do ponto de vista da sua eficácia, quanto pela própria concepção tradicional dos direitos humanos inerente a essa abordagem. Essa perspectiva pretende conferir universalidade e abstração aos direitos, descontextualizando e desconectando as declarações de direitos formais das práticas sociais reais, e limitando, portanto, a capacidade desse conceito de apreender relações de dominação e assimetrias inerentes às estruturas econômicas e que determinam o acesso ou não ao conteúdo material dos direitos formalmente garantidos. A noção de Direito Humano à Alimentação ignora o próprio conteúdo que tais direitos deveriam garantir, as condições materiais para exigí-los ou colocá-los em prática, ou as lutas sociais necessárias para a garantia concreta de acesso a uma vida digna.

Assim, é necessário superar as limitações ideológicas do universalismo contido na noção tradicional de direitos humanos para dar visibilidade a desigualdades sociais, de gênero e raça existentes na organização e reprodução dos sistemas agroalimentares; e compreender as distintas formas de produção, circulação e consumo de alimentos existentes e possíveis em determinados espaços e formações sociais, superando a perspectiva

individual para alcançar a compreensão dos problemas estruturais de desenvolvimento agrícola e rural e da produção e consumo de alimentos no âmbito do sistema econômico internacional e interno.

A definição de segurança alimentar utilizada amplamente pela FAO, pela OMC e por outras organizações internacionais, ao restringir-se às questões de acesso aos alimentos por países e famílias, pela disponibilidade (oferta) e capacidade (renda) de abastecimento pela via da liberalização do comércio agrícola internacional, sob a ilusória premissa da maior eficiência dos chamados “mecanismos de mercado”, coloca o abastecimento alimentar sob o controle de interesses e corporações privados, gerando insegurança quanto a fontes e preços e desconsiderando a relevância da produção doméstica de alimentos e seus efeitos multiplicadores de emprego, renda e resiliência alimentar e econômica.

O conceito de “segurança alimentar” ignora que a fome é primordialmente uma construção política, permeada por desigualdades e concentração de poder econômico que determinam a conformação da produção, da circulação e do consumo de alimentos global e nacionalmente.

Por sua vez, a noção de “soberania alimentar”, em linha com a soberania sobre os recursos naturais – historicamente construída na arena do Direito Internacional pelos países subdesenvolvidos para limitar a interferência e o controle dos países centrais sobre a sua soberania econômica –, é uma resposta política e jurídica à ideologia do mercado como via de solução das questões agrícolas e alimentares.

A concepção de soberania alimentar envolve a autonomia dos povos e países para definir as próprias políticas agrícolas e alimentares e seus modelos de produção e padrões de consumo de alimentos, conectando o direito à alimentação ao direito de produzir e enfatizando a necessidade de instrumentos públicos promotores da produção, do abastecimento e de formas de alimentação e agricultura ligados a estratégias de desenvolvimento. Isto inclui, entre outras ferramentas: (i) administração de preços e regulação da oferta interna e externa; e (ii) a prioridade da produção doméstica de gêneros nativos e locais, de pequenos e médios produtores e com métodos ecologicamente adequados.

A soberania alimentar supera o conceito de segurança alimentar para abranger aspectos fundamentais da produção, circulação e consumo dos alimentos que se sobrepõem à lógica mercantil, como o acesso à terra, a remuneração dos produtores rurais e os preços

ao consumidor, que precisam ser controlados e organizados nacionalmente para que a população de um país não fique à mercê dos preços internacionais e da disposição de atores externos para fornecer produtos e insumos essenciais à alimentação adequada. Trata-se de elemento fundamental da soberania econômica de um país.

O Direito Econômico trata da organização jurídica dos espaços de acumulação, disciplinando as formas de geração, disputa, apropriação e destinação do excedente, as possibilidades de ampliação ou redução das desigualdades e, no caso da periferia, a superação do subdesenvolvimento. A preocupação jurídica com a internalização de centros e a soberania econômica nacional encontram na ideia de soberania alimentar uma chave para a apreensão e concreção do regime jurídico do sistema agroalimentar brasileiro.

Na ordem econômica internacional, os Estados nacionais centrais e suas corporações competem e disputam posições em relação ao controle dos fluxos de recursos naturais e produtos agrícolas e alimentares, em uma dinâmica juridicamente institucionalizada vertida a viabilizar e manter (i) o acesso aos produtos de que precisam para atender à sua indústria e abastecer suas populações e (ii) mercados para seus excedentes internos.

A atuação dos Estados “*na*” e “*sobre a*” economia se dá sob essa lógica, e a variedade e a complexidade de políticas de proteção da produção, distribuição e abastecimento, de financiamento, de colocação dos excedentes no mercado internacional, de determinação quanto a quais itens serão objeto de estímulo à exportação e quais serão direcionados ao consumo interno, de pressões pela abertura de mercados externos, etc. demandam conjuntos variados de instrumentos jurídicos que viabilizam à nação atender os seus objetivos de soberania alimentar.

O sistema alimentar mundial hierarquizado se delineou a partir dos processos de extração de matérias-primas e alimentos de colônias e ex-colônias e para as nações industriais alimentarem suas populações assalariadas urbanas em expansão, sob a hegemonia britânica, entre a segunda metade do Século XIX e o início do Século XX, configurando o que veio a ser denominado primeiro regime alimentar. A construção política e jurídica do livre comércio sob a ideologia das vantagens comparativas estruturou (i) a mobilidade da terra, trabalho, capital e mercadorias reais e (ii) trocas desiguais entre o centro industrial e a periferia agrícola, ancoradas nos mercados financeiros londrinos a partir da posição privilegiada da libra como moeda internacional.

Com a depressão dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial, os mercados agrícolas foram objeto de intensa regulamentação, protecionismo e amplos subsídios com o objetivo de promover a autossuficiência e sustentar preços aos produtores nacionais, inaugurando o segundo regime alimentar sob a hegemonia global dos EUA.

O Plano Marshall não apenas contribuiu pra a reconstruir e alimentar a Europa no pós-guerra, mas representou uma ferramenta estratégica para escoamento de excedentes agrícolas (cuja superprodução já existia mesmo antes dos anos 1930) e negociação política internacional dos EUA que, a partir dos anos 1950, passou a ser amplamente utilizada para abrir mercados e interferir politicamente em países da periferia por meio dos programas de “ajuda alimentar”. Esses programas, existentes até hoje, viabilizaram o crescimento sem precedentes da produção e exportação agrícola daquele país, junto à expansão dos grandes grupos mercadores de grãos, bem como a forte penetração da indústria na agricultura – a formação dos complexos agroindustriais crescentemente internacionalizados.

A partir dos anos 1960, por meio de estratégias de protecionismo e substituição de importações, a Europa passou a exportar grãos e laticínios aos países periféricos, alterando a sua posição no sistema alimentar mundial de importadora para exportadora de excedentes agrícolas. Nesse período ocorreu uma reconfiguração do sistema internacional de comércio para uma ordem em que o centro (e não mais a periferia) passou a dominar os fluxos de exportação de alimentos básicos e transformou os países do terceiro mundo de autossuficientes em importadores.

A formação dos complexos agroindustriais intensificou a industrialização e padronização dos alimentos e a criação e exportação de tecnologias agrícolas (os pacotes tecnológicos da Revolução Verde), criando cadeias de alcance crescentemente internacionais desde a extração de insumos até o comércio de alimentos duráveis e bens de capital. O complexo de grãos e carnes foi central nesse processo de especialização da agricultura de milho e soja e sua subordinação às indústrias de rações para a pecuária e de alimentos processados, que passaram a pressionar a periferia para a integração nessas cadeias e a dependência tecnológica de seus setores agrícolas.

A expansão do poder das corporações agrícolas transnacionais estadunidenses e europeias aumentou a pressão pela remoção de tarifas e subsídios domésticos dos países periféricos, e o discurso pela liberalização do comércio foi ao encontro dos debates sobre segurança alimentar no contexto da crise alimentar dos anos 1970.

As negociações do GATT que culminaram na criação da OMC nos anos 1990 formalizaram juridicamente, no âmbito internacional, a assimetria de poder na ordem econômica internacional, ao legitimar a abertura dos mercados dos países subdesenvolvidos e a manutenção dos mecanismos de proteção e subsídios à produção e comércio dos países desenvolvidos. A OMC consagrou o dismantelamento jurídico das políticas industriais dos países periféricos (enfraquecendo a sua soberania econômica) e a manutenção do protecionismo agrícola dos países centrais, demonstrando que os países desenvolvidos promovem sistematicamente os seus interesses na organização jurídico-institucional do sistema econômico mundial, por meio de normas de Direito Econômico.

A ordem alimentar passou a ser caracterizada por baixos preços alimentares em todo o mundo e pela centralidade do Estado norte-americano e suas megacorporações no fornecimento de tecnologias agrícolas e na organização do próprio comércio internacional. O capital internacional expandiu a aquisição de ativos e novos investimentos no agronegócio dos países subdesenvolvidos, passando a (i) controlar setores estratégicos das cadeias de produção agropecuária – pesquisa agrobiotecnológica e indústria sementeira, fertilizantes, defensivos, produtos de saúde animal e máquinas e equipamentos agrícolas –; (ii) integrar produtores agrícolas aos circuitos comerciais e produtivos internacionais, por meio de financiamento, transferência de tecnologia e aquisição da produção; e (iii) dominar o processamento de matéria-prima e as *tradings* internacionais responsáveis pelo comércio exterior das *commodities*.

A hegemonia econômica e monetária dos EUA vem sendo desafiada a partir da crise de 2008 e pela ascensão chinesa, e alguns autores sugerem a vigência de um terceiro regime alimentar dominado pelas corporações transnacionais, principalmente a partir da criação da OMC. Há um aumento da pressão pela subordinação da atividade produtiva em relação à valorização financeira nas corporações agroalimentares, bem como a expansão de investimentos por capitais financeiros sobre o agronegócio e a indústria alimentar, capazes de reorganizar e modular as condições de operação das cadeias de abastecimento. O domínio corporativo vem se expandindo não apenas sobre as diversas etapas da produção, mas também sobre os canais de distribuição do comércio varejista, com a formação de grandes redes de varejo internacionais capazes de induzir hábitos alimentares, determinar preços ao consumidor e reorganizar a cadeia a montante até a etapa da produção agrícola. Configura-se, assim, um regime com face aparentemente privada (mas estrutural e juridicamente desenhado pelos Estados dos países centrais) de regulação da ordem alimentar mundial,

constituído por corporações transnacionais buscando subtrair da esfera pública democrática e dos Estados e populações periféricas a conformação da ordenação da produção, circulação e consumo de alimentos.

A atual disputa comercial, tecnológica e política entre EUA e China, que se institucionaliza por meio de diversos programas e medidas jurídicas, revela que a atuação dos Estados nacionais na execução de suas políticas agrícolas voltadas à soberania alimentar persiste e sofisticada constantemente os seus mecanismos – crédito, subsídios, tarifas, ajuda alimentar, empresas estatais, infraestrutura de apoio ao setor agrícola, controle de investimentos estrangeiros, política tecnológica, etc. Dessa atuação deriva a manutenção das próprias posições estratégicas na hierarquia do sistema econômico mundial.

Na periferia do sistema-mundo, a teoria do subdesenvolvimento permite uma análise específica das raízes históricas e estruturais dos atuais problemas brasileiros ligados à agricultura e à alimentação, e conjuga-se à perspectiva dos regimes alimentares para um olhar que simultaneamente compreenda as determinações do poder internacional e se enraíze na complexidade social brasileira.

O sistema centro-periferia explica o controle do progresso técnico e seus frutos pelos países centrais industriais e a correspondente dependência tecnológica e especialização primária dos países periféricos, que os mantém vulneráveis a ciclos de preços internacionais de *commodities* agrícolas e recursos naturais. O subdesenvolvimento implica formações sociais heterogêneas advindas da interação entre as economias capitalistas desenvolvidas e as economias arcaicas, resultando em heterogeneidades estruturais, dentre as quais – com centralidade – a questão agrária. Ao percorrer a obra de Celso Furtado, observamos que a persistência histórica da estrutura agrária baseada no latifúndio, que permaneceu intocada com a modernização industrial, engendra o uso extensivo e predatório dos recursos naturais, baixos níveis de produtividade e ampliação da concentração de renda e das disparidades sociais, limitando estruturalmente o desenvolvimento.

A grande extensão da propriedade escravista e a invariável pauperização da pequena produção agrícola determinaram um padrão produtivo predatório de recursos naturais, baixa produtividade e circularidade da pobreza na agricultura de subsistência.

O processo de modernização conservadora da agricultura, impulsionado pelo sistema de crédito rural e uso intenso de insumos químicos e mecanização importados e advindos da Revolução Verde, centrados na expansão das culturas “exportáveis” (soja,



milho, trigo, carnes, laranja e rações), ampliou as exportações e a produtividade agrícola e intensificou ainda mais a concentração da propriedade agrária, agravando as disparidades sociais e a distância entre a produção de subsistência e a agricultura comercial exportadora.

Os aumentos da oferta e da produtividade atingidos pela modernização agrícola levaram alguns autores a afirmar que “estaria superada” a questão agrária. No entanto a persistência da pobreza urbana e rural, os entraves ao abastecimento interno, a dependência tecnológica e a vulnerabilidade causada pela especialização primária, entre outras fragilidades não resolvidas, revelam que não basta a expansão do processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica para o verdadeiro desenvolvimento, que demanda a democratização do acesso ao bem estar e à cidadania, bem como um centro dinâmico nacional capaz de estimular e promover o progresso tecnológico (a industrialização) e o mercado interno no interesse da coletividade brasileira. Nesse processo, a reforma agrária continua sendo imprescindível para alterar o perfil concentrado da renda e permitir que os agricultores sejam dinamizados e incluídos produtivamente no abastecimento de alimentos de consumo popular.

Na contemporânea “economia do agronegócio” o fenômeno da agricultura itinerante (e a extração autoritária e espoliadora do excedente que ela promove) continua a ocorrer nos territórios penetrados pela agricultura moderna, que incorpora progresso técnico estrangeiro e aprofunda as relações de dependência e subdesenvolvimento. A trajetória da cadeia produtiva da soja ilustra a “economia do agronegócio” no Brasil. Introduzida como insumo na indústria alimentar brasileira sob pressão dos conglomerados agroindustriais estrangeiros na esteira da expansão do complexo da soja dos EUA no segundo regime alimentar, o grão também se tornou matéria-prima para a pecuária de frangos e suínos em larga escala nos anos 1980, e sua produção foi estimulada pelos diversos instrumentos jurídicos e econômicos promotores da modernização conservadora. Nos anos 1990, foi novamente impulsionada junto a outras *commodities*, pela estruturação da macroeconomia da estagnação dependente de saldos comerciais agrícolas, para fazer frente ao déficit comercial crescente das manufaturas, que tem como notório exemplo a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), instrumento de renúncia fiscal indutor da especialização primária e do bloqueio à industrialização nacional, que se mantém em vigência e eficaz atualmente.

A liberalização comercial e de capitais ampliou o controle da agroindústria, do financiamento e do comércio da cadeia da soja brasileira por companhias estrangeiras e concentrou os mercados, e as sementes transgênicas, pesticidas, fertilizantes, equipamentos, softwares, entre outras tecnologias incorporadas a essa agricultura moderna, são controladas por propriedade intelectual de corporações privadas ou estatais de países centrais, aprofundando a dependência tecnológica típica do subdesenvolvimento. Além disso, a soja é produzida majoritariamente no latifúndio, e sua expansão recente teve como fator decisivo a incorporação de mais terras à produção, confirmando que persiste o caráter extensivo e espoliador da produção agrícola brasileira modernizada, identificado há muito pelo diagnóstico estrutural furtadiano.

A “economia do agronegócio” reproduz o subdesenvolvimento brasileiro subordinado aos países centrais – e crescentemente à China –, aprofundando as suas marcas mais devastadoras: (i) desmatamentos e queimadas predadores da biodiversidade e impulsionadores das mudanças climáticas; (ii) o agressivo e descontrolado aumento do uso de agrotóxicos, contaminando solos, água, alimentos e pessoas; (iii) o reforço à concentração da propriedade; e (iv) baixa incorporação do trabalho, desemprego, pobreza e marginalização social.

A cada ano são maiores as exportações enquanto, contraditoriamente, mais da metade da população brasileira experimenta algum grau de fome ou insegurança alimentar. Na raiz da crise e da fratura social brasileira está a questão agrária, e a superação dessa condição exige a reconfiguração da estrutura agrária no seio de uma estratégia nacional de desenvolvimento que, no sentido apontado por Furtado, direcione parte do excedente para a desconcentração da renda e a satisfação das necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação e cultura do povo brasileiro.

A atualidade do pensamento furtadiano se verifica, não apenas pelo diagnóstico apresentado, mas também porque a Constituição Federal, que estrutura a ordem econômica e o setor agroalimentar, incorpora a superação do subdesenvolvimento como objetivo fundamental, para o que a soberania alimentar é chave.

A ordem econômica constitucional articula, a partir da soberania econômica e da soberania popular, os objetivos do desenvolvimento (artigo 3º), o direito social à alimentação (artigo 6º), os seus princípios estruturantes (artigo 170) e o mercado interno como núcleo dinamizador do desenvolvimento voltado à autonomia tecnológica (artigo

219), completando-se com o artigo 225 e a integração da proteção da vida e da diversidade agroambiental para garantir alimentos saudáveis e bem-estar para as atuais e futuras gerações.

A soberania alimentar é elemento central do projeto constitucional transformador, que incorporou o direito dos povos de definir as próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, para garantir alimentação saudável com base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos de produzir, de comercializar e de gerir os espaços rurais.

A política econômica positivada pela Constituição funcionaliza o mercado interno como o promotor da soberania econômica nacional em um programa de desenvolvimento que abrange e articula as políticas agrícolas e alimentares. A propriedade e o uso da terra, os instrumentos de incentivo e promoção da produção – crédito, seguro rural, incentivos fiscais, garantias de preços –, de criação e difusão de tecnologia nacional, de abastecimento e distribuição de alimentos pelo território, de renda e organização do trabalho, etc. estão vinculadas aos objetivos de produzir e abastecer a população brasileira de alimentos saudáveis, nutritivos e culturalmente diversos, bem como a garantir a renda e o bem-estar dos produtores agrícolas do país.

A soberania alimentar e o desafio furtadiano consagrados constitucionalmente contêm critérios balizadores das condutas que devem ser adotadas por todos os atores envolvidos nos circuitos agroalimentares. A ordem econômica constitucional não abriga medidas promotoras da especialização primária, da dependência tecnológica e do retrocesso social, ambiental e econômico representado pela economia do agronegócio. A Constituição Econômica brasileira reconhece a condição periférica e a megabiodiversidade brasileira e, por isso mesmo, determina que o nosso desenvolvimento não poderá seguir os históricos padrões superexploradores adotados pelos países centrais, mas, deverá, sim, preservar o patrimônio natural e cultural de um lado e, de outro, criar mecanismos jurídicos de decisão e vontade coletiva para a reorganização dos recursos de poder econômico e político voltada a materializar a soberania econômica e a soberania popular.

Da consagração constitucional da proteção do meio ambiente resulta que as atividades econômicas devem ser realizadas, reguladas e promovidas em consonância com a resiliência do ecossistema e em equilíbrio com autonomia tecnológica, o emprego e a renda promotores de melhores condições de vida e da redução de disparidades sociais e regionais.

A soberania alimentar se entrelaça com os aspectos sociais, políticos, econômicos e ecológicos do desenvolvimento e muitos desses conteúdos e instrumentos transformadores inscritos na Constituição brasileira vêm sendo incorporados nas últimas décadas – com distinções e especificidades em cada caso – pelas Constituições de diversos países da América Latina, por meio de processos constituintes sufragados pela vontade popular que consagraram a intenção transformadora das estruturas sociais, políticas e econômicas em busca de autonomia e da superação do colonialismo que moldou historicamente as estruturas econômicas, institucionais e culturais daqueles povos, assim como as nossas. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano incorpora a disciplina jurídica da soberania alimentar.

A política econômica e agroalimentar inserida no projeto de desenvolvimento constitucional passa necessariamente pelo fortalecimento do federalismo como organização política e espacial da atividade econômica baseada na solidariedade e na cooperação. A Constituição enfatiza a cooperação federativa para a superação das desigualdades regionais e a equalização das condições sociais no território nacional. Os artigos 23, 24 e 30, II da Constituição, ao distribuir competências comuns e concorrentes, atribuem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios poderes e encargos de criação e mobilização de instrumentos de Direito Econômico ligados especialmente à organização e ao desenvolvimento dos circuitos de produção, circulação e consumo alimentar, para o que os entes federados devem, de forma coordenada e colaborativa, atuar *na e sobre a* economia e prestar serviços públicos, em coerência com planos de desenvolvimento nacional e regional norteados pela dinamização do mercado interno prevista no artigo 219.

A SUDENE, idealizada por Celso Furtado, é uma relevante experiência histórica de cooperação federativa entre os Estados do Nordeste para o planejamento do desenvolvimento regional, que hoje em dia está previsto no artigo 43 da Constituição. No atual regime constitucional, a concretização do federalismo cooperativo e a criação de espaços de participação e colaboração entre governos e sociedade civil nos níveis federal, estadual e municipal vêm sendo buscadas por meio de alguns instrumentos jurídicos, como (i) os programas de desenvolvimento territorial rural, (ii) a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006) e (iii) a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), que, com potencial para solucionar desafios institucionais e financeiros da cooperação interfederativa, passou a viabilizar experiências como o Consórcio Nordeste e o programa

de aquisição de alimentos da agricultura familiar, dinamizando territórios e promovendo a inclusão produtiva e a segurança alimentar de famílias da região.

Como visto, é preciso atualizar a questão agrária para realizar a República e a universalização da cidadania no Brasil. Os artigos 184 a 191 da ordem econômica constitucional estruturam os fundamentos da política agrícola e fundiária e a reforma agrária, com a determinação dos fins a serem atingidos pelo Estado e pelos particulares.

A Constituição fixa como objetivos fundamentais da República brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do desenvolvimento nacional, e a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º). Para tanto, determina a realização de políticas de acesso à terra, ao crédito e ao mercado, e o fomento da agricultura e do abastecimento voltados à alimentação do povo como elemento essencial da nação e da República brasileiras.

A política agrícola constitucional articula o dever do Estado e a participação de trabalhadores e produtores e agentes de comércio e transporte na formulação e execução de um amplo planejamento agrícola, que envolve políticas de (i) crédito; (ii) garantia de preços mínimos; (iii) ciência e tecnologia; (iv) assistência técnica e extensão; (v) seguro agrícola; (vi) promoção e incentivo do cooperativismo; (vii) infraestrutura rural de eletrificação e irrigação; e (viii) habitação rural. A Constituição funcionaliza as atividades agrícolas como essenciais para o desenvolvimento, estabelecendo o dever do Estado de planejar a política agrícola com a participação efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, em coerência com o *planejamento do desenvolvimento* previsto no artigo 174. A relevância do setor agrícola é tamanha que compete ao Estado a sua organização com o objetivo de efetivar o abastecimento alimentar, que impacta os preços de produtos essenciais do consumo da maior parte da população e também está ligado à soberania econômica nacional, sendo determinante para a maior autonomia do país e estabilidade em relação às incertezas do mercado internacional quanto à oferta e aos preços de determinados produtos primários.

O conjunto dos mecanismos específicos de política agrícola, assim como o exercício do direito de propriedade rural, encontra sua unificação normativa em função da noção de soberania alimentar, que serve como elemento integrador e critério teleológico para cada uma das políticas agrícolas específicas, permitindo a aferição de sua constitucionalidade formal e material.

A relevância das políticas agrária e agrícola para a soberania econômica e para a soberania popular permeia o objeto do direito agrário. Em especial na América Latina, onde a concentração fundiária caracteriza estruturalmente o bloqueio ao desenvolvimento, os debates sobre o direito agrário tiveram a função social da terra e a reforma agrária como eixos fundamentais, em especial na América Latina. A atuação do Estado sobre a economia, ao promover a reforma agrária, exerce a sua competência constitucional, dando eficácia à função social da propriedade como fundamento da ordem econômica e da ordem social.

Nos últimos anos, um pretense “direito do agronegócio” vem sendo reproduzido por doutrina vertida a implementar uma ideologia da modernização agrária e subtrair do campo do direito agrário e da incidência da ordenação constitucional o tratamento jurídico dos atores e relações econômicas das cadeias produtivas do agronegócio, no intuito de retirar da esfera de controle e decisão republicanos e democráticos a produção e o destino do excedente no sistema agroalimentar, bloqueando, assim, a realização das políticas agrária, agrícola e alimentar e a conformação da atividade agrícola aos interesses da sociedade brasileira. A disciplina jurídica da política agrária e agrícola se submete aos comandos finalísticos de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 3º) e aos princípios e fundamentos constitucionais da ordem econômica (artigo 170): a valorização do trabalho humano, a função social da propriedade, a preservação do meio ambiente e a soberania nacional. É evidentemente contrária aos comandos constitucionais a tentativa ideológica de disciplinar a produção, a circulação e o consumo alimentares a partir de um suposto “direito do agronegócio”.

É necessária, ao contrário, uma refuncionalização do direito agrário como disciplina da produção e democratização do excedente na agricultura em função da soberania alimentar do povo brasileiro. Essa perspectiva retoma a tradição transformadora do direito agrário latino-americano, e realinha a dogmática concreta à ordem econômica constitucional, tornando-a útil à real solução dos problemas brasileiros: a fome, a necessidade de capacitação e renda do produtor brasileiro e a histórica concentração da terra. O direito agrário se situa, sob essa ótica, como parcela fundamental do Direito Econômico brasileiro.

A soberania alimentar, como critério jurídico norteador do funcionamento e da estrutura do mercado interno e de seus vários mercados específicos, deve balizar a definição de preços e as estratégias de abastecimento.

A administração de preços é instrumento jurídico regularmente empregado na gestão econômica dos principais Estados capitalistas contemporâneos, viabilizando simultaneamente a expansão dos ciclos econômicos e a subsistência humana funcional à acumulação. Preço é categoria jurídica que supera a manifestação de escolhas individuais e tem evidente reflexo social, impactando interesses coletivos, dentre os quais, obviamente, o abastecimento alimentar, razão pela qual tem caráter de ordem pública, obrigando o Estado a atuar na dinâmica dos mercados para evitar a dominação que é inerente à sua formação.

No Brasil, a administração de preços agrícolas e alimentares tem a sua disciplina oriunda da ordem econômica constitucional, de onde derivam variados instrumentos de Direito Econômico habilitadores do poder público no desempenho da função de arbitrar entre valores estritamente econômicos e valores de integração social e regional e ordenar a poupança, o consumo e o investimento. A administração dos preços se opera, portanto, pelo manejo de qualquer das modalidades de atuação do Estado em relação à economia: (i) atuação *sobre a* economia (como normatizador) por *direção* (cogente) ou por *indução* (incentivo); ou (ii) atuação *na* economia (como produtor direto), por *participação* (em concorrência ou cooperação com o setor privado) ou por *absorção* (monopólio).

A experiência jurídica brasileira, nessa seara, ganha expressão no Século XX, em especial a partir dos anos 1930, com os esforços para a instituição de uma política nacional para agricultura e abastecimento voltada à priorização do mercado interno e proteção da economia popular, na contramão das tendências histórico-estruturais conformadoras de enclaves de exportação. Em 1940, sob a decisiva atuação de Josué de Castro, a instituição do salário-mínimo nacional e a criação do SAPS, marcaram o início de uma política de alimentação e nutrição popular do Estado brasileiro.

Na década de 1960, com o agravamento das deficiências do abastecimento alimentar diante do crescimento das cidades gerado pela industrialização e pelo aumento do custo de vida, o Estado buscou dotar-se de mecanismos para uma política mais ampla, que deveria envolver fundamentalmente a reforma agrária, a ampliação das infraestruturas de transportes, circulação, armazenamento, beneficiamento e industrialização dos alimentos, medidas de comercialização e distribuição, e controle e administração preços de gêneros básicos, entre outros. As leis delegadas de 1962 reestruturaram profundamente toda a política nacional de abastecimento e, pela primeira vez, foram propostas pelo Estado brasileiro estratégias estruturais de enfrentamento da fome e da miséria, dotadas de

instrumentos jurídicos e um sistema institucional voltado a reorganizar o sistema alimentar brasileiro, reordenando a produção, circulação e o acesso aos alimentos, de forma articulada ao desenvolvimento da indústria nacional. A política de abastecimento proposta no período estava no cerne das estratégias de desenvolvimento econômico e social do país.

Durante os governos autoritários, foi estruturado um sistema de atuação do Estado nas políticas de abastecimento e alimentação centralizado na esfera federal de decisão e fragmentado quanto ao número de programas e órgãos de execução. Simultaneamente, foi implementada a estratégia de modernização conservadora da agricultura por meio do SNCR, incentivos fiscais e políticas científicas e tecnológicas promotores da disseminação dos pacotes tecnológicos estrangeiros advindos da Revolução Verde, bem como a ampliação da concentração da propriedade agrária. Mantiveram-se ativos relevantes instrumentos de regulação e atuação direta no sistema agroalimentar, mas sem reformas estruturais e com orientação deliberadamente coadjuvante ao capital privado.

A partir da década de 1980, com a crise econômica e o desmonte do Estado promovido pela agenda neoliberal, a abertura do mercado à importação de alimentos com tarifas baixas ou nulas derrubou os preços internos, com efeitos agressivos sobre a produção e o emprego rurais. Simultaneamente, o acesso ao crédito rural foi reduzido e a política de sustentação de preços agrícolas, reformada para manter a rentabilidade dos produtos de exportação, afetando majoritariamente os pequenos agricultores com a desativação das Aquisições do Governo Federal. A liberalização do comércio e a desregulamentação dos mercados agrícolas tornaram os preços internos e o abastecimento de alimentos mais instáveis e sensíveis às oscilações da taxa de câmbio, aumentando a volatilidade dos preços alimentares. O sistema de assistência técnica e extensão rural foi extinto, o sistema federal de abastecimento desmantelado e em grande parte privatizado, e foi criada a CONAB para gerir a política de preços mínimos e estoques, que foram deliberadamente extintos em um movimento de priorização do mercado privado e de opção por atender a eventuais aumentos de demanda com importações. A disciplina jurídica do sistema agroalimentar foi operada em contrariedade aos comandos da ordem econômica e da soberania alimentar estruturada constitucionalmente.

A partir da década de 1990, expande-se a articulação do capital internacional com uma nova camada de modernização que promove acelerada incorporação de novas gerações de tecnologias estrangeiras (informatização e automação, uso aplicado da



biotecnologia, como as sementes transgênicas, etc.), e atinge níveis inéditos de concentração e acumulação, com impactos diretos sobre os padrões de produção, circulação e consumo de alimentos no país. O agronegócio brasileiro novamente se modernizou conservando as suas principais características históricas estruturais (estrutura fundiária concentrada, produção de *commodities* em larga escala destinada à exportação e dependência tecnológica). Ao mesmo tempo, ressurgiu a recorrente crise alimentar brasileira, gerando relevantes mobilizações sociais, para as quais a resposta foi a criação de programas assistenciais e ações de combate à fome e à pobreza. A criação do PRONAF nesse período, por exemplo, visou a compensar os impactos resultantes do desmonte das políticas agrícolas sobre os pequenos produtores rurais.

Nos anos 2000, foi mantida essencialmente a macroeconomia estruturada nos anos 1990: a dependência das exportações agrícolas, simultaneamente com aumentos reais do salário mínimo, relevantes políticas de combate à pobreza e à miséria e de promoção da segurança alimentar e nutricional, especialmente do meio rural brasileiro. A prometida reforma agrária não foi realizada, mas importantes programas de fortalecimento da agricultura familiar tiveram impacto relevante para a renda rural e para a segurança alimentar de regiões e territórios, como é o caso do PAA. Contudo, a eficácia dessa disciplina jurídica é ainda muito restrita diante da dimensão da política agrícola nacional, que continuou priorizando a ampliação do saldo comercial externo e fortalecendo a economia do agronegócio. Não foi estruturada uma política de estabilização ou barateamento dos produtos da cesta básica, especialmente dos alimentos, no âmbito da política agrícola e de um projeto de desenvolvimento, como comanda a ordem econômica constitucional.

Apesar da construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional pela Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, e das relevantes políticas promovidas nesse campo, a principal política de preços agrícolas, a PGPM, manteve a orientação neoliberal promotora da expansão e da consolidação do agronegócio. Os mecanismos de formação de estoques reguladores e estratégicos continuaram bloqueados, com preponderância do mercado privado como fonte da disponibilidade dos alimentos e da formação de preços aos consumidores.

Nos últimos anos, e de forma acelerada a partir de 2016, importantes estruturas promotoras de políticas agrárias, agrícolas e alimentares foram extintas ou desestruturadas, ampliando a vulnerabilidade da população brasileira à fome e à insegurança alimentar, que

foi criticamente agravada e exposta com a atual pandemia de COVID-19. Na esteira da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal e enxertou a austeridade fiscal no próprio texto constitucional, atingindo o ápice do bloqueio ao programa econômico e social constitucional e aos princípios democráticos, foi extinto o MDA e a maioria das políticas de produção e abastecimento e segurança alimentar vem sendo deliberadamente desarticulada, como ocorreu com a extinção do CONSEA em 2019, em clara captura da disciplina jurídica da soberania alimentar.

A pandemia levou ao extremo a percepção de que está em curso um processo de bloqueio e suspensão da ordem econômica constitucional e dos comandos que articulam o programa jurídico de soberania alimentar. Com o advento da crise sanitária e econômica, os sistemas nacionais dos países centrais rapidamente adotaram diversas amplas e eficazes medidas de apoio aos seus agricultores e à manutenção de empregos, renda e acesso aos alimentos pelos cidadãos. No Brasil, ao contrário, o desmonte dos instrumentos de soberania alimentar continua e a exposição dos produtores e consumidores aos impactos da pandemia agravou o desemprego, a inflação e a fome, enquanto exportações de alimentos e matérias-primas seguem aumentando.

A disciplina jurídica da soberania alimentar, entretanto, além de ser prevista constitucionalmente e encontrar-se inscrita em nossa experiência jurídica, é resultado de uma dinâmica complexa que, ao envolver inúmeras competências federativas, múltiplos atores sociais e a própria dignidade do povo brasileiro, insere-se diretamente na política, abrindo espaço para sua própria reconstrução, em consonância aos anseios mais profundos de nossa história e nacionalidade.

Para além da Constituição e independentemente dos ataques ao seu texto e ao seu programa, o Direito Econômico continuará organizando o processo econômico e instrumentalizando as decisões sobre a destinação, a distribuição e a apropriação do excedente. O Direito Econômico é – e continuará sendo – essencial para o processo de reconstrução nacional, fornecendo as bases para a liberdade, a soberania e o controle, pelo povo brasileiro, do seu próprio destino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOT, Philip; HURT, Christopher; TYNER, Wallace. *What's driving food prices?* Oak Brook: Farm Foundation, 2008.

ABRÃO, Carlos Henrique. *Agronegócios e títulos rurais*. São Paulo: IOB Thompson, 2006.

ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária: Elefante, 2016.

AFFONSO, Rui de Britto. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 4, p. 37-66, 1990.

AFFONSO, Rui de Britto. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2016.

AHEARN, Mary Clare. Farming and agriculture in the Age of Trump. *The American Interest*, v. 14, n. 5, 2019.

AKRAM-LODHI, Haroon. How to build food sovereignty. In: FOOD SOVEREIGNTY: A CRITICAL DIALOGUE, 2013, New Haven. *Anais da Food sovereignty: a critical dialogue*. New Haven: Yale University, 2013.

ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. A companhia das Índias ocidentais: uma sociedade anônima? *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 105, p. 25-38, 2010.

ALMEIDA, André Martins. *A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos*. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da USP, Piracicaba, 2014.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo, Atlas, 2013.

ALVAREZ, Albino Rodrigues; MOTA, José Aroudo (Orgs.) *Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Brasília: IPEA, 2010.

ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e ideologia: aparência e realidade*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Emissões de CO<sub>2</sub>, por área territorial, nos 3 países mais poluidores do mundo. *EcoDebate*, 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/12/20/emissoes-de-co2-por-area-territorial-nos-3-paises-mais-poluidores-do-mundo-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

ALVES, José Eustáquio Diniz. O Brasil é o país que mais mata e desmata no planeta. *CEE Fiocruz*, Rio de Janeiro, 2 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=O-Brasil-e-o-pais-que-mais-mata-e-desmata>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

AMÂNCIO, Thiago. Faltou comida para um a cada quatro brasileiros nos últimos meses, diz Datafolha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/05/faltou-comida-para-um-a-cada-quatro-brasileiros-nos-ultimos-meses-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em 10 de junho de 2021.

AMATO NETO, João. A indústria de máquinas agrícolas no Brasil: origens e evolução. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 57-69, 1985.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica e constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 249-268, 2012.

ANP. Mistura de biodiesel ao diesel passa a ser de 13% a partir de hoje (1/3). ANP, Brasília 1 de março de 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/mistura-de-biodiesel-ao-diesel-passa-a-ser-de-13-a-partir-de-hoje-1-3](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/mistura-de-biodiesel-ao-diesel-passa-a-ser-de-13-a-partir-de-hoje-1-3)>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

ARAÚJO, Jair Andrade; VIEIRA FILHO, José Eustáquio. *Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016*. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão n. 2412).

ARNOLD, Robert; BROUGH, Christopher; WARD, Artemus. *Historical Dictionary of the U.S. Supreme Court*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1971.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder, e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Contraponto; UNESP, 1996.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materna e Infantil*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, 2007.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Ordem Social. *Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, v. 192.

BACELAR, Tania; FAVARETO, Arilson. O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional no Nordeste – uma homenagem a Celso Furtado. *Revista Econômica do Nordeste – REN*, Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 9-29, 2020.

BACHA, Carlos José Caetano. *Economia e política agrícola no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BARBOSA, Maria Lúcia; TEIXEIRA, João Paulo Allain. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1113-1142, 2017.

BARBOSA, Marina; HESSEL, Rosana. Pacote anunciado pelo governo deve liberar R\$ 1,2 trilhão aos bancos. *Correio Braziliense*, Economia, Brasília, 24 de março de 2020. Disponível em: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/24/internas\\_economia,836224/pacote-anunciado-pelo-governo-deve-liberar-r-1-2-trilhao-aos-bancos.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/24/internas_economia,836224/pacote-anunciado-pelo-governo-deve-liberar-r-1-2-trilhao-aos-bancos.shtml). Acesso em: 8 de maio de 2021.

BARBOSA, Samuel; CUNHA, Manuela Carneiro da. (Orgs.) *Direitos dos povos indígenas em disputa*. São Paulo: UNESP, 2018.

BARROS, Maria Silvia; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição do Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. *Alimentação e Nutrição*. Araraquara, v. 14, n. 1, p. 109-121, 2003.

BASSO, Bruno. *Leviatãs privados: grandes empresas, economia e Direito Econômico*. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2020.

BASTOS FILHO. Guilherme Soria; KRETER, Ana Cecília; PASTRE, Rafael. *Carta de Conjuntura*: número 50 – Nota de Conjuntura 29 – 1º Trimestre de 2021. Brasília: IPEA, 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. *Revista Economia*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, 2004.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ortodoxia e heterodoxia econômica antes e durante a Era Vargas. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: UNESP, 2012.

BELIK, Walter. A Heterogeneidade e suas implicações para as políticas públicas no rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 53, n. 1, p. 9-30, 2015.

BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BELIK, Walter. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro (Orgs.). *Segurança alimentar, produção agrícola e desenvolvimento territorial*. Campinas: Alínea, 2010.

BELIK, Walter. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BELIK, Walter. Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 10, p. 25-29, 2014.

BELIK, Walter. Segurança alimentar e nutricional na China: aspectos históricos e atuais desafios. In: LIMA, Marcos Costa; OLIVEIRA, Eduardo Matos (Orgs.). *Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva*. Recife: FASA, 2019.

BELIK, Walter. *Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições*. Piracicaba: Imaflora, 2020.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo. Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios. In: PEREZ-CASSARINO, Julian *et al* (Orgs.). *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais*. Chapecó: UFFS, 2018.

BELIK, Walter; SANTOS, Roseli Rocha dos. Regional market strategies of supermarkets and food processors in extended MERCOSUR. *Development Policy Review*, Hoboken, v. 20, n. 4, p. 515-528, 2002.

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. Hábitos Alimentares, Segurança e Soberania Alimentar. In: VILARTA, Roberto *et. al.* (Orgs.). *Qualidade de Vida: Evolução dos Conceitos e Práticas no Século XXI*. Campinas: IPES, 2010, v. 1.

BERCOVICI, Gilberto, MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 45, p. 79-89, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as “constituições transformadoras” e o “novo constitucionalismo latino-americano”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 26, p. 285-305, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*. Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 27-36, 2017.

BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica no espaço: reforma urbana e reforma agrária na Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 910, p. 91-102, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na Era Vargas (1930-1964). *Revista História do Direito*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 183-226, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. As Competências Federativas e o Direito Econômico. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (Orgs.). *Federalismo: desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Fi, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. As Competências Federativas e o Direito Econômico. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (Orgs.). *Federalismo: desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Fi, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: uma relação difícil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Org.). *Direito tributário*: homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Função Social da Propriedade Agrária – possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do art. 186 da Constituição de 1988. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 259-266, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República*: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo, Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Parecer sobre a Inconstitucionalidade da Medida Provisória da Liberdade Econômica (Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte n. 15, p. 173-202, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Petrobras: Monopólio Estatal e Política Concorrencial. In: BERCOVICI, Gilberto (Org.) *Direito Econômico Aplicado*: Estudos e Pareceres. São Paulo: Contracorrente, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Reformas de base e superação do subdesenvolvimento, *Cadernos de Pós-Graduação em Direito*. São Paulo, n. 27, p. 4-20, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo, Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MASSONETTO, Luís Fernando. Reforma do Estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 40, n. 45, p. 171-193, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. Limites da regulação: esboço para uma crítica metodológica do “Novo Direito Público da Economia”. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, n. 25, p. 137-147, 2009.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico. In: SÁNCHEZ RÚBIO, David *et. al.* (Orgs.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 505-524, 2004.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro (Org.). *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento: o desafio furtadiano. In: D’AGUIAR, Rosa Freire (Org.). *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013.

BERGAMASCO, Sonia; THOMSON, Carolina; BORSATTO, Ricardo. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia (Orgs.) *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017.

BERGAMO, Mônica. IBGE corta questões sobre agricultura familiar e agrotóxicos de censo rural. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 de março de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2017/03/1869595-com-menos-verba-ibge-reduz-questionario-de-censo-agropecuario.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

BIANCHINI, Valter. *Vinte anos do PRONAF: 1995 – 2015: avanços e desafios*. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 31ª ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

BOURLAG, Norman. *The Green Revolution Revisited and the Road Ahead*. Oslo: Norwegian Nobel Institute, 2000. Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1970/borlaug/article/>>. Acesso em: 19 de julho de 2021.



BRAGA, Paulo Romeu. Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 46-65, 2002.

BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/1974*. Brasília, 1971, p. 22, 24 e 41. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74/view)>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021*. Brasília, 2020, v. II. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Volume%20II%20PLOA%202021.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASILAGRO. Brasil importa soja dos EUA para repor exportação para China. *Brasilagro*, 6 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.brasilagro.com.br/conteudo/brasil-importa-soja-dos-eua-para-repor-exportacao-para-china.html>>. Acesso em: 6 de julho de 2021.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Lisboa: Teorema, 1985.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Macroeconomia da Estagnação*. São Paulo: 34, 2007.

BRUGNARO, Ricardo; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da participação da agropecuária no PIB do Brasil de 1986 a 2004. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 127-159, 2009.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 7, p. 50-81, 2002.

BRUNDTLAND Gro Harlem. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Nova York: ONU, 1987.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUAINAIN, Antônio. Márcio *et. al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. In: BUAINAIN, Antônio Márcio *et al.*, (Orgs). *O mundo rural no século 21*. Brasília: Embrapa, 2014.

BURANELLO, Renato. *Manual de direito do agronegócio*. São Paulo, Saraiva, 2013.

BURANELLO, Renato; SOUZA, André Ricardo Passos de; PERIN Junior, Ecio (Orgs.), *Direito do agronegócio: mercado, regulação, tributação e meio ambiente*. São Paulo, Quartier Latin, 2011.

BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 26 n. 4, p. 267-279, 2009.

BUTTEL, Frederick. Some reflections on late twentieth century agrarian political economy. *Sociologia Ruralis*, Hoboken, v. 41, n. 2, p. 166-181, 2001.

CABRAL, Mário André Machado. *A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964*. São Paulo: Singular, 2020.

CADE. *Cadernos do CADE: mercados de insumos agrícolas*. Brasília, 2020.

CADE. *Voto do Relator no Ato de Concentração nº 08012.005526/2010-39*. Banco do Brasil S.A.; BB Seguros Participações S.A; MAPFRE Vera Cruz Seguradora S.A.. Relator: Conselheiro Alessandro Serafin Octaviani Luis. Brasília, 14 de março de 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A revisão da Lei de patentes: inovação em prol da competitividade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CAMPOS, Arnoldo; BIANCHINI, Valter. A agricultura familiar passou a ser uma prioridade de Estado. In: GROSSI, Mauro Del; KROEFF, Denise (Orgs.). *PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: MDS, 2013.

CANAL RURAL. Brasil já importou 3 vezes mais soja em 2020 do que em 2019. *Canal Rural*, 3 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/projeto-soja-brasil/noticia/brasil-ja-importou-3-vezes-mais-soja-em-2020-do-que-em-2019/amp/>>. Acesso em: 6 de julho de 2021.

CANAL RURAL. Brasil já importou 820 mil toneladas de milho neste ano. *Canal Rural*, 8 de junho de 2021. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/mercado-e-cia/brasil-ja-importou-820-mil-toneladas-de-milho-neste-ano/>>. Acesso em 6 de julho de 2021.

CANAL RURAL. Camex zera imposto para importação de soja e milho até 2021. *Canal Rural*, 17 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/camex-zera-imposto-para-importacao-de-soja-e-milho-ate-2021/>>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

CANAL RURAL. China confirma suspensão de importação de produtos agrícolas dos EUA. *Canal Rural*, 5 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/radar/china-confirma-suspensao-importacao-eua/page/3/?flpaging=1&uol=1>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

CANAL RURAL. Conab anuncia fechamento de 27 unidades de sua rede de armazéns. *Canal Rural*, 26 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/conab-anuncia-fechamento-unidades/>>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

CANAL RURAL. O que está em jogo com o corte nos recursos de subvenção do Plano Safra? *Canal Rural*, 7 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/corte-recursos-subvencao-plano-safra/>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

CANFIELD, Matthew; ANDERSON, Molly; MCMICHAEL, Philip. UN Food Systems Summit 2021: dismantling democracy and resetting corporate control of food systems. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, Lausanne, v. 5, p. 1-15, 2021.

CANO, Wilson. (Des)industrialização e (Sub)desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014.

CANO, Wilson. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: UNESP, 2012.

CANO, Wilson. Furtado: A questão regional e a agricultura itinerante. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 7, p. 23-51, 2010.

CANO, Wilson. Principais contribuições de Celso Furtado sobre a História Econômica do Brasil e o período recente. In: SOUSA, Cidoval; THEIS, Ivo; BARBOSA, José Luciano (Orgs.). *Celso Furtado: a esperança militante (Interpretações)*. Campina Grande: EDUEPB, 2020, v. 1.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4ª ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

CAPARRÓS, Martin. *A fome*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

CARISIO, Maria Clara Ducos. *A evolução da política agrícola comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. Tese (Doutorado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2004.

CARRERA, Rodolfo Ricardo. *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Desarrollo, 1965.

CARRERA, Rodolfo Ricardo. El derecho agrario en las leyes de reforma agraria de América Latina. *Revista de Estudios Agrosociales*, Madri, n. 48, p. 131-169, 1964.

CARVALHO, Patrícia Nasser de. *A Política Agrícola Comum da Europa: controvérsias e continuidade*. Brasília: IPEA, 2016. (Texto para discussão n. 2258).

CASSOL, Abel; VARGAS, Letícia Paludo; CANEVER, Mario Duarte. Desenvolvimento territorial, Covid-19 e as novas estratégias de produção, comercialização e consumo de alimentos da agricultura familiar na região Sul do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 16, n. 4, p. 388-401, 2020.

CASTRO, Ana Célia. Catching-up do sistema agroalimentar brasileiro: fatos estilizados e molduras conceituais. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31º, 2007, Caxambu. In: *Anais do 31ª Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu: Anpocs, 2007.

CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

CASTRO, Cesar; PEREIRA, Caroline. *Agricultura Familiar, Assistência Técnica e Extensão Rural e a Política Nacional de Ater*. Brasília: IPEA, 2017. (Texto para Discussão n. 2343).

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 1-4, 2019.

CASTRO, Josué de. A Explosão Demográfica e a Fome do Mundo. In: CASTRO, Anna Maria (Org.). *Fome, um tema proibido: Últimos escritos de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-71, 2003.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome – o dilema brasileiro: pão e aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Josué. *Geopolítica da fome*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1953.

CAVALCANTI, Clóvis. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 53-67, 2010.

CAVALCANTI, Clóvis. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. 5, n. 2, p. 73-84, 2003.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Santiago do Chile: CEPAL, 2017, p. 72.

CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 438-454, 2010.

CEDRO, Rafael Rosa. *Desenvolvimento rural e a OMC: a experiência do Brasil*. Curitiba: Juruá, 2011.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO. As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – 1952-1955. *Memórias do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 13-44, 2010.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO. O Governo Figueiredo: o fim do desenvolvimentismo à brasileira. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, n. 4, p. 179-191, 2010.

CEPAL. *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2020: regional integration is key to recovery after the crisis*. Santiago do Chile, 2021.

CEPAL. Introdução à técnica de planejamento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1.

CEPEA. Em dezembro, Brasil importa 3º maior volume da história. *Cepea*, Piracicaba 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/diarias-de-mercado/arroz-cepea-em-dezembro-brasil-importa-3-maior-volume-da-historia.aspx>>. Acesso em: 6 de julho de 2021.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

CHOI, Candice; BORENSTEIN, Seth. Cientistas alertam que programa militar dos EUA pode ser visto como arma biológica. *UOL Notícias*, São Paulo, 12 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/10/12/cientistas-alertam-que-programa-militar-dos-eua-pode-ser-visto-como-arma-biologica.amp.htm>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005.

CISA. *Critical Infrastructure Sectors*. 21 outubro 2020. Disponível em: <<https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors>>. Acesso em: 18 de junho de 2021.

CLAPP, Jennifer. Corporate interests in US food aid policy: global implications of resistance to reform. In: CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris (Orgs.). *Corporate power in global agrifood governance*. Cambridge; Londres: MIT, 2009.

CLAPP, Jennifer. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Roma: FAO, 2015.

CLAPP, Jennifer. *Hunger in the balance: the new politics of international food aid*. Ithaca: Cornell University, 2012.

CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK. Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes. A Constituição Econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. In: CLARK. Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes (Orgs.). *Constituição Econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020.

CLAY, Edward J. Responding do change: WFP and the global food aid system. *Development Policy Review*, Hoboken, v. 21, n. 5-6, p. 697-709, 2003.

CLAY, Edward. Food Security: Concepts and Measurement. In: FAO. *Trade Reforms and Food Security: conceptualizing the linkages*. Roma, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>. Acesso em: 5 de março de 2019.

COCHRANE, Willard W. *The development of american agriculture: a historical analysis*. 2ª ed. Minneapolis: University of Minnesota, 1993.

COCHRANE, Willard. W. *Farm Prices: myth and reality*. Minneapolis: University of Minnesota, 1958.

COMISSÃO EUROPEIA. *Supporting the agriculture and food sectors amid Coronavirus*. Bruxelas, 2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response\\_en#guidelines](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response_en#guidelines)>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, p. 12-24, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. A transferência empresarial de tecnologia para países subdesenvolvidos: um caso típico de inadequação dos meios aos fins. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *Direito empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. *Aspectos jurídicos da macroempresa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: EDUSP, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 737, p. 11-22, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Grupo societário fundado em controle contratual e abuso de poder do controlador. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *Direito empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder (Org.). *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor: importante capítulo do Direito Econômico. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 13, n. 15-16, p. 89-105, 1974.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado. *Revista de Direito Público*, Brasília, n. 97, p. 17-28, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: JAGUARIBE, Hélio *et al* (Orgs.). *Sociedade Democrática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONAB. *Ceasas*. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/info-agro/hortigranjeiros-prohort/ceasas>>. Acesso em 30 de junho de 2021.

CONAB. *Transparência pública do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília 2020. Disponível em: <<https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultar>>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

CONCEIÇÃO, Júnia da. *A necessidade de uma nova política de comercialização agrícola*. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão n. 1440).

CONCEIÇÃO, Júnia da. *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 993).

CONSEA. *Conferências*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

CORRÊA, Leonardo; OLIVEIRA, Lucas Costa. Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos: um diálogo possível e necessário. In: CORRÊA, Leonardo (Org.). *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF, 2019.

CORTÁZAR, Naiara. China e Bolsonaro transformam a carne em produto quase de luxo no Brasil. *El País*, Madri, 6 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/economia/2019-12-06/china-e-bolsonaro-transformam-a-carne-em-produto-quase-de-luxo-no-brasil.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

COSTA, José Augusto Fontoura da. Desenvolvimento e Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). *Comércio Internacional e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CRUZ, Paulo Davidoff Chagas. *Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, 1984.

CURRAN, Brian *et. al.* CFIUS reform turns to Food Security. *Focus on Regulation*, Washington, 20 de março, 2017. Disponível em: <<https://www.hlregulation.com/2017/03/20/cfius-reform-turns-to-food-security/>>. Acesso em: 30 de maio de 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos constitucionais dos quilombos. *Gazeta Mercantil*, Caderno A, 23 de março de 2009, p. 10. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2009/03/23/direitos-constitucionais-dos-quilombos/>>. Acesso em: 10 de março de 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 28, n. 111, p. 315-320, 1991.

DANTAS, Adriana. *Subsídios agrícolas: regulação internacional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

DE CHIARA, José Tadeu. *Moeda e ordem jurídica*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 1986.

DELGADO, Guilherme Costa. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Dissertação (Mestrado em Economia) –UFC, Fortaleza, 1977.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo; Campinas: Ícone: UNICAMP, 1985.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Do capital financeiro na agricultura à Economia do Agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme da Costa. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Terra, Trabalho e Dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Loyola, 2018.

DELGADO, Guilherme da Costa. Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Orgs.) *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

DELGADO, Guilherme da Costa. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: BELIK, Walter; MALUF, Renato; FRIEDMANN, Harriet; (Orgs.) *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberação*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.

DELGADO, Guilherme da Costa. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, Campinas, p. 61-68, 2013.

DELGADO, Guilherme da Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.



DELGADO, Guilherme da Costa. *Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos (Relatório de Avaliação do Sistema)*. Brasília: IPEA, 1995.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 477).

DELGADO, Guilherme da Costa; CARDOSO JUNIOR., José Celso. *O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 688).

DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25-32, 2005.

DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da; VIEIRA, Jader José. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão n. 1145).

DELGADO, Nelson; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio. *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*. Rio de Janeiro: Convênio IIAC – OPPA; CPDA; UFRRJ, 2007.

DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2ª ed. rev., São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAS, Darlene Ramos. *Relações contratuais na agroindústria em Goiás: o caso dos produtores de tomate*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2004.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUGUIT, León. *Las transformaciones del derecho público y privado*. Buenos Aires: Heliasta, 2007.

EIDE, Asbjørn *et. al.* The Food Security and the Right to Food in International Law and Development. *Transnational Law & Contemporary Problems*, Iowa, v. 1, n. 2, p. 415-468, 1991.

EIDE, Asbjørn. Human rights requirements to social and economic development. *Food Policy*, Amsterdã, v. 21, n. 1, p. 23-29, 1996.

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os pobres “não merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 13, 65-70, 2017.

EISENHOWER, Dwight. Statement by the President Upon Signing the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954. *The American Presidency Project*, Santa Barbara, 10 de julho de 1954. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/273593>>. Acesso em: 15 de maio de 2019.

ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. *Farm subsidy database*. Disponível em: <<https://farm.ewg.org/index.php>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

ESCHER, Fabiano. *Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil: uma análise institucional comparativa*. Curitiba: Appris, [S.p.], 2020 (livro digital).

ESCHER, Fabiano; SCHNEIDER, Sérgio; SCHUBERT, Maycon. Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar – uma apresentação ao debate. *Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias*. Curitiba, v. 1, n. 1, 3, 2016.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John. A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 656-678, 2019.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John; PEREIRA, Paulo. Drivers and implications of Chinese investments in Brazilian agribusiness: actors, strategies and market dynamics of the corporate food regime. INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BRICS INITIATIVE FOR CRITICAL AGRARIAN STUDIES, 5º, 2017, Moscou. In: *Anais da 5ª International Conference of the BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies*. Moscou: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. China aumenta importações de carne em 63% durante setembro. *Estado de São Paulo*, Canal Agro, São Paulo, 4 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://summitagro.estadao.com.br/comercio-externo/china-aumenta-importacoes-de-carne-em-63-durante-setembro/>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FAKHRI, Michael; ELVER, Hilal; DE SCHUTTER, Olivier. The UN Food Systems Summit: how not to respond to the urgency of reform. *Inter Press Service New Agency*, Roma, 22 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.ipsnews.net/2021/03/un-food-systems-summit-not-respond-urgency-reform/#>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

FAO et. al. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*. Roma, 2020.

FAO et. al. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*. Roma, 2019.

FAO et. al. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*. Roma, 2018.

FAO. *Avaliação da cooperação da FAO com o Brasil – 2002 – 2010*: relatório final. Roma, 2011, p. 65. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/bq915pt/BQ915PT.pdf>>. Acesso em: 3 de abril de 2021.

FAO. Committee on World Food Security. *Coming to terms with terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security*. Roma, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/MD776E/MD776E.pdf>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

FAO. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, 1996. Disponível em: <[http://www.fao.org/wfs/index\\_en.htm](http://www.fao.org/wfs/index_en.htm)>. Acessado em: 8 de agosto de 2017.

FAO. *O direito à alimentação*: diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Roma, 2015.

FAO. *World Food Summit – Synthesis of the Technical Background Documents*. Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/w2537e/w2537e00.htm>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

FAO; IFAD; WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2015*. Roma, 2015.

FATORELLI, Maria Lucia *et. al.* Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. *Auditoria Cidadã da Dívida*, Brasília, 29 de Janeiro de 2021. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

FAVARETO, Arilson; CAVALCANTE FILHO, Pedro. Sete efeitos da pandemia sobre a agricultura e o Brasil rural e interiorano. *Novos Estudos*, São Paulo, 29 de junho de 2020. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br/category/especial-pandemia/>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

FERRAZ, Mariana de Araújo. *Direito Humano à Alimentação e sustentabilidade no sistema alimentar*. São Paulo: Paulina, 2017.

FERREIRA DE SOUZA, Pedro *et. al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: ENAP, 2018

FERREIRA, Oliveiros. *Os 45 cavaleiros húngaros: uma leitura dos Cadernos de Gramsci*. Brasília; São Paulo: UNB; Hucitec, 1986.

FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIORI, José Luís. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007.

FIORI, José Luís. Sistema Mundial, Império e Pauperização para retomar o Pensamento Crítico Latino-Americano. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. In: VERSIANI, Flávio Rabelo; BARROS, José Roberto Mendonça de (Orgs.). *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1977.

FLEXOR, Georges. A globalização do sistema agroalimentar e os desafios para o Brasil. *Economia-Ensaio*, Uberlândia, v. 20, n. 2, p. 63-95, 2006.

FLEXOR, Georges. Las tiendas frente a la “revolución de los supermercados”: el caso de la región metropolitana de Río de Janeiro. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. 14, n. 45, p. 497-522, 2014.

FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Guerra comercial entre EUA e China altera mercado mundial de alimentos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/guerra-comercial-entre-eua-e-china-altera-mercado-mundial-de-alimentos.shtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Instituições e política econômica: crise e crescimento do Brasil na década de 1930. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: UNESP, 2012.

FORNAZIER, Armando. O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 148-168, 2012.

FRANÇA, Alexandra. *O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da UFPE, Recife, 2004.

FRANÇA, Caio Galvão; MARQUES, Vicente; GROSSI, Mauro Del. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO, 2016.

FRANK, Dana. *Buy American: the untold story of Economic Nationalism*. Boston: Beacon, 1999.

FRIEDMANN, Harriet, MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present. *Sociologia Ruralis*, Hoboken, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

FRIEDMANN, Harriet. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 26, n. 4, p. 335-344, 2009.

FRIEDMANN, Harriet. From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. *Research in rural sociology and development*, Bingley, v. 11, p. 227-264, 2005.

FRIEDMANN, Harriet. The international political economy of food: a global crisis. *International Journal of Health Services*, Thousand Oaks, v. 25, n. 3, p. 511-538, 1995.

FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: a global crisis. *New Left Review*, Londres, v. 197, p. 28-57, 1993.

FRIEDMANN, Harriet; MCNAIR, Amber. Whose rules rule? Contested projects to certify “local production for distant consumers”. *Journal of Agrarian Change*, Bristol, v. 8, n. 2-3, p. 408-434, 2008.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FURTADO, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. São Paulo: Hucitec: ABPHE, 2001.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. Reflexões sobre a crise brasileira. *Revista de Economia Política*. v. 20, n. 4, 2000.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Gabriel Rapoport. Regulação do mercado interno e do investimento estrangeiro: análise funcional do CFIUS. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 561-609, 2016.

G1. Ministério da Economia notifica instituições para suspender financiamento agrícola com subvenção. *G1, Agro*, Rio de Janeiro, 6 de maio de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/05/06/ministerio-da-economia-notifica-instituicoes-para-suspender-financiamento-agricola-com-subvencao.ghtml>> Acesso em: 20 de maio de 2021.

GINSBURG, David. The Emergency Price Control Act of 1942: Basic Authority and Sanctions. *Law and Contemporary Problems*, Durham v. 9, n. 1, p. 23-60, 1942.

GLOBAL TIMES. China's grain reserves stable, sufficient: Government official. *Global Times*, Pequim, 2 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/page/202104/1220126.shtml>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

GLOBO RURAL. Governo reduz dinheiro de programas de segurança alimentar na pandemia. *Globo Rural*, Economia, Rio de Janeiro, 8 de abril de 2021. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2021/04/governo-reduz-dinheiro-de-programas-de-seguranca-alimentar-na-pandemia.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLAY, Christophe. *Direito à alimentação e acesso à justiça: exemplos em nível nacional, regional e internacional*. Roma: FAO, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/k7286p/k7286p.pdf>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

GÓMEZ, Jorge Montenegro. *Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural*. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP, Presidente Prudente, 2006.

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

GOULET, Richard. Food Sovereignty: a step forward in the realisation of the right to food. *Law Social Justice and Global Development Journal*, Coventry, v. 13, n. 1, p. 1-21, 2009.

GRAINEY, Bernard Price Control and the Emergency Price Control Act. *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, v. 19, n. 1, 1943.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere, volume 2*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere, volume 3*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRASEL, Dirceu; PEREIRA, Benedito. Contextualização e fases do endividamento externo brasileiro: 1964-92. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 5, n. 10, p. 7-21, 2011.

GRAU, Eros Roberto. Notas sobre o Ordenamento Jurídico dos Preços. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 22, p. 139-176, 1979.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRAU, Eros. Constituição e Serviço Público. In: GRAU; Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.), *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAU, Eros. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GRAU, Eros. Mercado, Estado e Constituição. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 47, p. 107-19, 2004.

GRAU, Eros. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRAU, Eros. Parecer. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRAU, Eros. Proteção do meio ambiente (Caso do Parque do Povo). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 702, p. 247-260, 1992.

GRAU, Eros; LONZAR, William, A Ordem Econômica e Social na Constituinte: propostas. In: FUNDAP (Org.). *Processo constituinte; a ordem econômica e social*. São Paulo: FUNDAP, 1987.

GRISA, Catia. Entrevista concedida à Revista IDeAS. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus. *Revista IDeAS*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, 2020.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GROSSI, Mauro Del. *Agricultura familiar ampliada*. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/observabr/wp-content/uploads/sites/9/2020/08/PNAD-COVID-boletim-Junho2020.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

GROSSI, Mauro Eduardo Del; GASQUES, José Garcia; SILVA, José Graziano da; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. *Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil*. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para discussão n. 741).

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª ed. Recife: SUDENE, 1967.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiros; FLEURY, Renato Ribeiro. 5 anos de reforma agrária e a permanência da concentração fundiária no Brasil: hipóteses de explicação. In: MATTEI, Lauro (Org.) *Reforma agrária no Brasil: trajetórias e dilemas*. Florianópolis: Insular, 2017.

GUERRA, Alexandre. Soberania? Projeto de lei prevê venda de terras para estrangeiros. *Fundação Perseu Abramo*, Economia, São Paulo, 12 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2019/09/12/soberania-projeto-de-lei-preve-venda-de-terras-para-estrangeiros>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Do sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. In: STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela (Orgs.). *Utopias agrárias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HAMILTON, Alexander. *Report on manufactures made to Congress, December 5, 1791, in his capacity as Secretary of the Treasury*. Boston: Potter, 1892.

HEINRICH-BÖLL-FOUNDATION; ROSA LUXEMBURG STIFTUNG; FRIENDS OF THE EARTH EUROPE. *Agrifood atlas: facts and figures about the corporations that control what we eat*. Berlin; Bruxelas, 2017.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p. 371-395, 2007.

HIRAKURI, Marcelo; LAZZAROTTO, Joelsio. *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*. Londrina: Embrapa Soja, 2014.

HOBSBAWM, Eric. *A Era do Capital: 1848-1875*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015



HOFFMANN, Rodolfo. Insegurança Alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação de pobreza. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 28, p. 1-17, 2021.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 19/20, p. 223-249, 2001.

HUNT, Alan. Law, State and Class Struggle. In: HUNT, Alan (Org.). *Explorations in law and society: towards a constitutive theory of law*. Nova York: Routledge, 1993.

IANDOLI, Rafael. Mundo produz comida suficiente, mas fome ainda é uma realidade. *Nexo Jormal*, São Paulo, 2 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/09/02/Mundo-produz-comida-suficiente-mas-fome-ainda-%C3%A9-uma-realidade>>. Acesso em: 20 de agosto de 2017.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBASE. *O Brasil de Betinho*. PANDOLFI, Dulce; GAZIR Augusto e CORRÊA, Lucas (Orgs.). Rio de Janeiro, Mórula Editorial, 2012.

IBGE. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acessado em: 18 de abril de 2021.

IBGE. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, 2020.

IBGE. PIB cresce 3,2% no 4º tri, mas fecha 2020 com queda de 4,1%, a maior em 25 anos. *Agência IBGE Notícias*, Contas Nacionais, Rio de Janeiro, 3 de março de 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30166-pib-cresce-3-2-no-4-tri-mas-fecha-2020-com-queda-de-4-1-a-maior-em-25-anos>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

IBGE. *PNAD Contínua – Divulgação*: maio de 2021. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Quadro\\_Sintetico/2021/pnadc\\_202103\\_quadroSintetico.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202103_quadroSintetico.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2021.

IRTI, Natalino. A ordem jurídica do mercado. *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*, São Paulo, n. 145, p. 44-49, 2007.

JACKSON, James K. *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 2019.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of Industrial Policy*. Palo Alto: Standford University, 1982.

KINGSMAN, Jonathan. *The New Merchants of Grain: out of the shadows*. [S.l.; s.n.], 2019.

KON, Anita. A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal. In: KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1999, v. 2.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002

LAFER, Celso. O Convênio Internacional do Café. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 285-340, 1973.

LAFER, Celso. O GATT, a Cláusula da Nação Mais Favorecida e a América Latina. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 41-56, 1971.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.

LEITE, Sérgio Pereira. *Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980-1996)*. Dissertação (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1998.

LEITE, Sergio; WESZ JÚNIOR, Valdemar. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012, p. 647.

LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LESSA, Natalie Coelho. *Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar: reflexões sobre Brasil, Equador e Bolívia*. Salvador: EDUFBA, 2019.

LEWINSOHN, Thomas; PRADO, Paulo Inácio. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. In: *Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006, v. 1.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Problemas econômicos e sociais da lavoura canavieira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zelio Valverde, 1943.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LIMA, Thiago. *Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR*. Dissertação (Mestrado em

Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, UNESP; UNICAMP; PUC-SP, São Paulo, 2008.

LIMA, Thiago. *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos: resiliência e economia política dos complexos agroindustriais*. São Paulo: UNESP, 2018.

LIMA, Thiago; DIAS, Athos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 189-211, 2016.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. Segurança alimentar russa: estratégia de autonomia para uma estrutura internacional de incertezas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 5, n. 1, p. 273-294, 2018.

LINCICOME, Scott. Examining America's Farm Subsidy Problem. *The Dispatch*, Washington D.C., 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.thedispatch.com/>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Os alimentos que fizeram o Brasil. In: EMBRAPA (Org.). *Terra e alimento: panorama dos 500 anos de agricultura no Brasil*. Brasília: EMBRAPA, 2000.

LINHARES, Maria Yedda. A pesquisa histórica no Rio de Janeiro: a história agrária como programa de trabalho: 1977-1994. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 77-89, 1995.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Teixeira da. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: BINAGRI, 1979.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOPREATO, Francisco Luiz. *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2020, p. 36. (Texto para discussão n. 388).

LUPION, Bruno. Fome no Brasil cresce e supera taxa de quando Bolsa Família foi criado. *DW Brasil*, 13 de abril de 2021. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/fome-no-brasil-cresce-e-supera-taxa-de-quando-bolsa-fam%C3%ADlia-foi-criado/a-57187014>>. Acesso em: 16 de abril de 2021

MAGALHÃES, Luiz Roberto Paranhos. *Subsídios na disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC: a necessidade de maior liberdade para a ação governamental nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MALUF, Renato. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. In: MIELITZ, Carlos (Org.). *Desenvolvimento agrícola e questão agrária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MALUF, Renato. Economic Development and The Food Question in Latin America. *Food Policy*, Amsterdã, v. 23, n. 2, p. 155-172, 1998.

MALUF, Renato. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, Walter; MALUF, Renato; FRIEDMANN, Harriet; (Orgs.) *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberação*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.

MALUF, Renato. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o Caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, p. 134-140, 1995.

MALUF, Renato. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2009.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. *Caderno “Segurança Alimentar”*. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000. Disponível em: <[http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar\\_000gvxlxe0q02wx7ha0g934vgwlj72d2.pdf](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_000gvxlxe0q02wx7ha0g934vgwlj72d2.pdf)>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; RECINE, Elisabetta; PACHECO, Maria Emília. Extinção do Consea: comida de verdade e cidadania golpeadas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Alimentação, 11 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/extincao-do-consea-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas/>>. Acesso em: 23 de março de 2021.

MALUF, Renato; REIS, Márcio. Conceitos e princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Orgs.). *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MAPA. *Nota à imprensa: balança comercial do agronegócio – Dezembro 2020*. Brasília, 12 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agro-ultrapassam-a-barreira-dos-us-100-bilhoes-pela-segunda-vez/Notaaimpresa1Dezembro20202.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

MARCIAL, Alberto Ballarín. Derecho Agrario, Derecho Agroalimentario, Derecho Alimentario. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Madri, n. 1, p. 7-13, 1985.

MARCIAL, Alberto Ballarín. *O papel do direito agrário: a modernização da agricultura*. Pelotas: EDUCAT, 2010.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASCARO, Alysso Leandro. Direitos Humanos: uma crítica marxista. *Lua Nova*, São Paulo, n. 101, p. 109-137, 2017.

- MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas, 2014.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao estudo do direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MATA, Milton da. Controles de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 911-953, 1980.
- MATIOLI, Victor; PERES, João. *Donos do mercado: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade*. São Paulo: Elefante, 2020.
- MATTEI, Lauro (Org.). *Reforma agrária no Brasil: trajetória e dilemas*. Florianópolis: Insular, 2017.
- MATTEI, Lauro. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Seropédica, v. 20, n. 1, p. 301-325, 2013
- MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, p. 234-260, 2016.
- MATTOS, Luciano. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. *Análise*, São Paulo, n. 39, 2017.
- MAXWELL, Simon; SLATER, Rachel. Food policy old and new. *Development policy review*, Londres, v. 21, n. 5-6, p. 531-553, 2003.
- MAZHAR, Farhad *et. al.* *Food Sovereignty and Uncultivated Biodiversity in South Asia: essays on the poverty of food policy and the wealth of the social landscape*. Ottawa: International Development Research Centre, 2007.
- MAZOYER, Marcel; ROUDART, Lawrence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo; Brasília: UNESP; NEAD, 2010.
- MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MCMICHAEL, Philip. Food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.
- MCMICHAEL, Philip. Global development and the corporate food regime. *Research in rural sociology and development*, Bingley, v. 11, p. 265-300, 2005.
- MCMICHAEL, Phillip. *Regimes alimentares e questões agrárias*. São Paulo; Porto Alegre: UNESP; UFRGS, 2016.
- MDA. *Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Brasília, 2005.

MEANS, Gardiner. Big Business, Administered Prices, and the Problem of Full Employment. *Journal of Marketing*, Thousand Oaks, v. 4, n. 4, p. 370-381, 1940.

MEANS, Gardiner. Collective Capitalism and Economic Theory. *Science*, Washington D.C., v. 126, n. 3268, p. 287-293, 1957.

MEANS, Gardiner. Industrial Prices and Their Relative Inflexibility. *Senate Document*, Washington D.C., n. 13, 1935.

MEANS, Gardiner. Price inflexibility and the requirements of a stabilizing monetary policy. *Journal of the American Statistical Association*, Alexandria, v. 30, n. 190, p. 401-13, 1935.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação de do desenvolvimento da economia brasileira*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MENEZES, Francisco; PORTO, Silvio; GRISA, Cátia. *Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico*. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015.

MIELITZ, Carlos. Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: GROSSI, Mauro Del; KROEFF, Denise (Orgs.). *PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: MDS, 2013.

MIGLIOLI, Jorge. *Introdução ao Planejamento Econômico*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MINTZ, Sydney. *Sweetness and Power: the place of sugar in Modern History*. Nova York: Penguin, 1986.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A formação do império americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MORAES, Reginaldo; SILVA, Maitá de Paula. *O peso do Estado na pátria do mercado: os Estados Unidos como país em desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2013.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1979.

MORGAN, Dan. *Merchants of Grain: the power and the profits of the five giants companies at the center of the world's food supply*. Lincoln: iUniverse, 2000.

MOWBRAY, Jaqueline. The right to food and the international economic system: an assessment of the rights based approach to the problem of world hunger. *Leiden Journal of International Law*, Leiden, n. 20, p. 545-569, 2007.

NASCIMENTO, Amália; ANDRADE, Sônia de. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? *Ciência e Cultura – Alimento*, Campinas, v. 25, n. 3, p. 34-38, 2010.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira. *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

NAVARRO, Zander; e GRAZIANO NETO, Francisco. *Novo mundo rural: a antiga questão agrária e os caminhos futuros da agropecuária no Brasil* São Paulo: UNESP, 2015.

NETTO, Antonio Delfim. *O Problema do café no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: UNESP, 2009.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

NOVAIS, Fernando Antônio. Colonização e sistema colonial: discussão de conceitos e perspectiva histórica. In: SIMPÓSIO NACIONAL DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DE HISTÓRIA, IV, 1967, São Paulo. *Anais do IV Simpósio Nacional dos Professores Universitários de História*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1967.

NUNES, António José Avelãs. Neo-liberalismo, Globalização e Desenvolvimento Económico. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. 45, p. 285-352, 2002.

NUSDEO, Ana Maria. A interpretação do princípio da defesa do meio ambiente na Ordem Económica e a extensão do Direito ao Meio Ambiente. In: NUSDEO, Fábio (Org.). *A Ordem Económica Constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OAE. Projeto de Lei que ameaça o Programa Nacional de Alimentação Escolar é aprovado na Câmara dos Deputados. *OAE*, 7 de maio de 2021. Disponível em: <<https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2021/5/7/projeto-de-lei-que-ameaca-o-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-e-aprovado-na-camara-dos-deputa/>>. Acesso em: 8 de maio de 2021.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OCTAVIANI, Alessandro. Atuação do Estado em Relação à Economia dos Seguros Privados: pensando a partir de Eros Grau. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs.). *Direito: Teoria e*

Experiência – Estudos em Homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013, v. 1.

OCTAVIANI, Alessandro. Concorrência, patentes e cultivares (caso ‘Monsanto’). In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2017, v. 2.

OCTAVIANI, Alessandro. Hegemonia e Direito. In: BELLO, Enzo; LIMA, Martônio (Orgs.). *Direito e marxismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios fordista e gramsciano*. São Paulo: Saraiva, 2013.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OCTAVIANI, Alessandro; VIDIGAL, Lea. Preços administrados: disciplina e experiência jurídica no Brasil (homenagem a Washington Peluso Albino de Souza). *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, 2021, no prelo.

OLIVA, Gabriela. 36% dos brasileiros dizem ter comido menos ou passado fome na pandemia. *Poder 360*, 1 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poderdata/36-dos-brasileiros-dizem-ter-comido-menos-ou-passado-fome-na-pandemia/>>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Questão Agrária no Brasil: Não Reforma e Contrarreforma Agrária no governo Lula. In: MAGALHÃES, Joao Paulo de Almeida (Org.) *et. al. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Carlos Barbosa de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: UNESP, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *A regulação do comércio internacional agrícola*. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão n. 1651).

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Compromisso com a democracia brasileira*. [S.l.; s.n.], 1963.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte: [S.n.], 1955.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ORTEGA, Antônio César. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In: ORTEGA, Antônio César; PIRES, Murilo José de Souza (Orgs.). *As Políticas*



*Territoriais Rurais e articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia.* Brasília: IPEA, 2016.

PAARLBERG, Robert. *Food Politics: what everyone needs to know.* Oxford: Oxford University, 2010.

PADILLA, Cesar Romero. *Crisis, seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y Bolivia: de las causas y efectos a las políticas públicas.* Cochabamba: IESE-UMSS, 2012.

PAMPLONA, Nicola. Em um ano de pandemia, alta em preço de alimentos é quase o triplo da inflação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de março de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/em-um-ano-de-pandemia-preco-dos-alimentos-sobe-quase-tres-vezes-a-inflacao.shtml>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. A Constituição democrática: entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 334-349, 2019.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. *El nuevo constitucionalismo en América Latina.* Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. O Processo Constituinte Venezuelano no Marco do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. In: WOLKMER, Antônio Carlos; MELO, Milena Petters (Orgs.). *Constitucionalismo Latino-Americano: tendências contemporâneas.* Curitiba: Juruá, 2013.

PATEL, Raj. Food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 36, n. 3, p. 663-706, 2009.

PATEL, Raj. *Stuffed and Starved: the hidden battle for the World Food System.* Londres: Portobello Books [S.p.], 2013 (livro digital).

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PEIXOTO, Marcus. *Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação.* Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>>. Acesso em: 7 de julho de 2021.

PELÁEZ, Carlos Manuel. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 15-47, 1968.

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes. *O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: histórico, estrutura e financiamento.* Brasília: IPEA, 2017 (Texto para Discussão n. 2338).

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados*. v. 20, n. 57, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003). *Varia Historia*, v. 32, n. 58, p. 225-258, 2016.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O banco mundial como ator político, intelectual e financeiro – 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381, 2013.

PEREIRA, Lutero de Paiva. *Agricultura e Estado: uma visão constitucional*. 4ª edição. Curitiba: Juruá, 2014.

PEREIRA, Pedro Henriques. O Brasil no meio da luta comercial entre Estados Unidos e China. *Valor Econômico*, São Paulo, 26 de abril de 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opinia/coluna/o-brasil-no-meio-da-disputa-comercial-entre-eua-e-china.ghtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

PICCIN, Marcelo Botton. *O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB no período de 2003 a 2014*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Agrárias da UFSC, Florianópolis, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PIZA, Paulo Luiz de Toledo. Por uma análise funcional das cláusulas de controle e cooperação nos contratos de resseguro. In: GOLDBERG, Ilan; JUNQUEIRA, Thiago. *Temas atuais de Direito dos Seguros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, v. 2.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLANYI, Karl. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto: 2012.

POMPEIA, Caio. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo Brasiliense, 1979.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1.

PREBISCH, Raúl. *O Manifesto Latino-americano e Outros Ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

PREISS, Potira *et al.* Os sistemas agroalimentares e a crise Covid-19: é possível um cenário mais justo e equitativo? In: SANTOS, Ronaldo; POCHMANN, Márcio (Orgs.). *Brasil pós-pandemia: reflexões e propostas*. São Paulo: Alexa, 2020.

PREISS, Potira. Challenges facing the COVID-19 pandemic in Brazil: lessons from short food supply systems., *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 37, p. 571-572, 2020.

PRITCHARD, Bernard. Stepping back and moving in: the role of the state in the contemporary food regime. *The Journal of Peasant Studies*, Abingdon-on-Thames, v. 43, n. 3, p. 693-710, 2016.

PRITCHARD, Bill. The long hangover from the second food regime: a world-historical interpretation of the collapse of the WTO Doha Round. *Agriculture and Human Values*, Nova York, v. 26, n. 4, p. 297-307, 2009.

RAMALHO JUNIOR, Álvaro. *Complexo agroindustrial, grupos de interesses e políticas públicas: o caso do trigo no Brasil*. 1994. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1994.

RAMOS, André de Carvalho. O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo (Orgs.). *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal – Balanço e Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

RAMOS, Plínio. Acordos do Trigo. In: ABREU, Alzira. *et al* (Orgs.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: 3 de maio de 2019.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira. In: RANGEL, Ignácio; BENJAMIN, César (Orgs.). *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012, v. 2.

RANGEL, Ignácio. Elementos de Economia do Projeto. In: RANGEL, Ignácio; BENJAMIN, César (Orgs.). *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012, v. 1.

REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio. The rapid rise of supermarkets in Latin America. Challenges and opportunities for development. *Development Policy Review*, Hoboken, v. 20, n. 4, p. 371-388, 2002.

REDE PENSSAN. *VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro, 2021.

REIS, Solange. Com apoio bipartidário, Lei de Competição Estratégica oficializa guerra fria contra China *Panorama EUA*, São Paulo, v. 11, n. 5, 2021.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Conselho de Estado. *Food Security in China*. Pequim, 2019. Disponível em: <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1666228/1666228.htm>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

REUTERS. China's 14th five-year plan – Key commodities and energy themes to watch. *Reuters*, Londres, 26 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/uk-china-politics-commodities-factbox-idUKKBN27C0AP>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

REZENDE, Gervásio Castro de. A evolução da política de preços mínimos na década de 1990. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia da (Orgs.). *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

REZENDE, Gervásio Castro de. *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 740).

RIBEIRO JUNIOR, José. A América Latina no século XIX. Uma monarquia em face de várias repúblicas. *Revista de História*, São Paulo, v. 34, n. 7, p. 491-504, 1967.

RIBEIRO, Maria das Graças Martins. A USAID e o ensino agrônômico brasileiro: o caso da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas*, Belém, v. 4, n. 3, p. 453-463, 2009.

RIBEIRO, Thiago Reis Marques. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UFF, Niterói, 2012.

RITCHIE, Hannah; ROSER, Max. Meat and dairy production. *OurWorldInData.org*, 2017. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/meat-production>>. Acesso em: 20 de março de 2021.

ROCHA, Ibraim *et. al.* *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, Roberto *et. al.* “Drivers” de mudança no sistema agroalimentar brasileiro. *Parceria Estratégica*, Brasília, v. 17, n. 34, p. 7-44, 2012.

ROOSEVELT, Franklin Delano. *Annual Message to Congress. January 6, 1941*. Washington, D.C., 1941. Disponível em: <<https://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/>>. Acesso em: 15 de abril de 2019.

ROSSET, Peter. Fixing Our Global Food System: Food Sovereignty and Redistributive Land Reform. In: MAGDOFF, Fred; TOKAR, Brian (Orgs.). *Agriculture and Food in Crisis: Conflict, Resistance, and Renewal*. Nova York: Monthly Review, 2010.

ROSSMAN, Peter. The impact of leveraged buy outs in the European food industry. In: PRIVATE EQUITY FUNDS: THE HARSH REALITIES, 2019, Bruxelas. In: *Anais do seminário Private equity funds: The harsh realities*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2019. Disponível em: <<http://www.iufdocuments.org/www/documents/PSE%20presentation%2019-04-07>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

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

SALGADO, Rodrigo Oliveira. Notas sobre o conceito de mercado interno e patrimônio nacional na Constituição de 1988. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, v. 7, p. 77-108, 2018.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et. al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et. al.* *Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar*. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para discussão n. 2482)

SANT’ANA, Diogo de. *Direito e soberania alimentar: o caso dos fertilizantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. *Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez [S.p.], 2014 (livro digital).

SANTOS, João Paulo de Faria. *A regulação democrática do excedente no campo: o ainda indispensável direito agrário*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2020.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco *et. al.* Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

SANTOS, Márcia Walquiria Batita dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs.) *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Forum, 2015.

SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (Orgs.). *Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

SAUER, Sérgio; BALESTRO, Moisés; SCHNEIDER, Sergio. The ambiguous stance of Brazil as a regional power: piloting a course between commodity-based surpluses and national development. *Globalizations*, Abingdon, v. 15, n. 1, p. 37-58, 2018.

SCHNEIDER, Sergio *et. al.* Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 167-188, 2020.

SCHREIBER, Anderson; TEPEDINO, Gustavo. A garantia da propriedade no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, n. 6, p. 101-119, 2005.

SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University, 1997.

SCHULTZ, Theodore. *Agriculture in an unstable economy*. Nova York: Mcgraw Hill, 1945.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Custos Sociais e Orçamentários das Políticas de Garantia de Preços no Brasil – estudo dos casos de arroz e milho. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 55, n. 2, 2017.

SEIXAS, Mário Sérgio. *A eclosão do coronavírus na China, o alastramento da peste suína africana na Ásia e o acordo comercial EUA-China: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro*. Brasília: EMBRAPA, 2020.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. *Quarterly Journal of Economics*, Oxford, n. 3, v. 96, p. 433-464, 1981.

SEN, Amartya. *Poverty and famines an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University, 1981.

SHAW, John *World Food Security: a History since 1945*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

SHEPHERD, Benjamin. Thinking critically about food security. *Security Dialogue*, Thousand Oaks, v. 43, n. 3, p. 195-212, 2012.

SHIVA, Vandana. *The Violence of the Green Revolution: third world agriculture, ecology and politics*. Londres: Zed, 1993.

SILBER, Simão. Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939. In: VERSIANI, Flávio Rabelo; BARROS, José Roberto Mendonça de (Orgs.). *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1977.

SILIPRANDI, Emma. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 16-19, 2000.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.

SILVA, Claiton Márcio. *De agricultor a farmer: Nelson Rockefeller e a modernização da agricultura no Brasil*. Guarapuava: UFPR, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1996.

SILVA, José Graziano da. *O que é a questão agrária*. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Del; FRANÇA, Caio Galvão de. (Orgs.) *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, Mercês de Fátima dos Santos. *Josué de Castro: um autor do legado esquecido?* Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, Campinas, 2016.

SILVA, Sandro. *A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação*. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão n. 1953).

SILVA, Solange Teles. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. *Revista de Direito Ambiental*, Curitiba, v. 48, p. 225-245, 2007.

SILVA, Tânia Elias Magno. Josué de Castro e os estudos sobre a fome no Brasil. *Cronos*, Natal, v. 10, n. 1, p. 51-77, 2009.

SILVA, Tiago Falcão (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: ENAP, 2018.

SILVA, Vera Martins da. *A regulação do mercado brasileiro de trigo*. São Paulo: EDUSP, 1992.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2010.

SODERO, Fernando Pereira. *Direito Agrário e Reforma Agrária*. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.

SODERO, Fernando Pereira. *O módulo rural e suas implicações jurídicas*. São Paulo: LTr, 1975.

SODRÉ, Nelson Werneck. *As Razões da Independência*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

SOPRANA, Paula. Corte em crédito rural no Orçamento de 2021 ameaça agricultura familiar. *Folha de São Paulo*, Mercado, São Paulo, 17 de abril de 2021. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/corte-em-credito-rural-no-orcamento-de-2021-ameaca-agricultura-familiar.shtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

SORJ, Bernardo. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

SOUZA, Jéssica; OLIVEIRA, Paulo. Os regimes alimentares mundiais e a produção agrícola brasileira: os dados do censo agropecuário de 1920 a 2006. *Espaço Plural*, Marechal Cândido Rondon, n. 35, p. 187-211, 2016.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico e Legislação Florestal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 26, n. 19/20, p. 330-368, 1978.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Ensaio de conceituação jurídica do preço*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STEIBECK, John. *As vinhas da ira*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SZMERECSÁNYI, Tamás. Análise da estrutura agrária na teoria de desenvolvimento econômico de Celso Furtado. In: CORSI, Francisco; CAMARGO, José (Orgs.). *Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento*. São Paulo; Marília: Cultura Acadêmica; Oficina Universitária, 2010.

SZMRECSÁNYI, Tamás; RAMOS, Pedro. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Orgs.) *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

TÁCITO, Caio. Taxa, Imposto e Preço Público – Tarifa – Preço Público no Serviço Concedido – Desvio de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 518-532, 1956.

TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2006.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição. A questão agrária e as relações de poder no país. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 5 de maio de 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/05/dinheiro/12.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2021.



TEIXEIRA, Leisy Mikaelly Alves. *Avaliação da Equidade e Eficiência dos Contratos de Integração celebrados na Avicultura de corte do Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UNB, 2012.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo (Orgs.). *Temas de direito civil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. Notas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil. *Revista de Direito do Estado*, n. 2, p. 37-53, 2006.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*. Belo Horizonte, n. 5, p. 25-54, 2014.

TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a nova ordem econômica internacional. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 21, n. 81, p. 213-232, 1984.

TURINO, Célio. Prefácio à edição brasileira. In: ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária: Elefante, 2016.

UNCTAD. *Commodities at a Glance*. Genebra, 2011, p. 16-17. Disponível em: <[https://unctad.org/system/files/official-document/suc20112\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/suc20112_en.pdf)>. Acesso em: 10 de abril de 2019.

UOL. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. *UOL, Economia*, São Paulo, 19 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

UOL. Desigualdade aumenta no Brasil, e 1% da população concentra 50% da riqueza. *UOL Economia*, São Paulo, 24 de junho de 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/06/24/distribuicao-riqueza-nacional-brasil.htm>>. Acesso em: 24 de junho de 2021.

UOL. Governo zera taxa de importação de arroz para tentar conter alta de preço. *Economia*, São Paulo, 9 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/camara-de-comercio-exterior-zera-imposto-de-importacao-para-arroz.htm>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

USAID. *Office of Food For Peace*. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance/office-food>>. Acesso em: 13 de maio de 2019.

USDA. *Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications: Crop Insurance*. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/crop-insurance/>>. Acesso em: 25 de julho de 2021.

USDA. *Commodity Credit Corporation*. Disponível em: <<https://www.usda.gov/ccp>>. Acesso em: 8 de abril de 2019.

USDA. *Farm Sector Income Forecasts*. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-sector-income-finances/farm-sector-income-forecast/>>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

USDA. *Government payments by program*. Disponível em: <<https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17833>>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

USDA. *Sugar and sweeteners policy*. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners/policy/>>. Acesso em: 25 de julho de 2021.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

VEIGA, José Eli. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

VEIGA, José Eli. *O desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VERNON, James. *Hunger: a modern History*. Cambridge; London: Belknap, 2007.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *O objeto do Direito Econômico*. São Paulo: USP, 1976.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

VIDIGAL, Lea. *BNDES: um estudo de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2019.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; FISHLOW, Albert. *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*. Brasília: IPEA, 2017.

VIEIRA JUNIOR, Pedro; BUAINAIN, Antônio; FIGUEIREDO, Eliana. O Brasil alimentará a China ou a China engolirá o Brasil? *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 20 n. 1, p. 51-82, 2016

VIVANCO, Antonino. Derecho Agrario y Reforma Agraria En América Latina. *Journal of Inter-American Studies*, Cambridge, v. 4, n. 2, p. 233-245, 1962.

VIVANCO, Antonino. *Teoría de Derecho Agrario*. La Plata: Librería Jurídica, 1967, v. 1.

VIVERO-POL, Jose Luis Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: CORRÊA, Leonardo (Org.). *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF, 2019.

VIZARD, Polly. The contributions of Professor Amartya Sen in the field of human rights. *CASEpapers*, Londres, n. 91, 2005.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of Government in East Asian industrialization*. Nova Jersey: Princeton, 1990.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern World-System I: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Nova York: Academic, 1974.

WEBER, Isabella. *How China escaped shock therapy: the market reform debate*. Nova York: Routledge, 2021.

WELCH, Clifford. Agribusiness: Uma breve história do modelo norte-americano. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, X, 2005, São Paulo. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: USP, 2005.

WESTIN, Ricardo. Assassinato de Chico Mendes faz 30 anos. *Senado Notícias*, Brasília, 3 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/assassinato-de-chico-mendes-faz-30-anos/assassinato-de-chico-mendes-faz-30-anos>>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. O PRONAF pós-2014: intensificando a sua seletividade? *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

WFP. 2020 – *Hunger Map*. Roma, 2020. Disponível em: <<https://www.wfp.org/publications/hunger-map-2020>>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

WFP. *Annual Evaluation Report 2019*. Roma, 2020.

WFP. *China's Country Strategic Plan (2017-2021)*. Roma, 2017.

WINDFUHR, Michael; JONSÉN, Jennie. *Food Sovereignty: towards democracy in localized food systems*. Rugby: ITDG, 2005.

WITTMAN, Hannah. Food Sovereignty: a new rights framework for food and nature? *Environment and Society: Advances in Research*, v. 2, p. 87-105, 2011.

WITTMAN, Hannah; DESMARAIS, Annette; WIEBE, Nettie. The Origins and Potential of Food Sovereignty. In: WITTMAN, Hannah; DESMARAIS, Annette; WIEBE, Nettie.

(Orgs.). *Food Sovereignty: reconnecting food, nature and community*. Halifax; Winnipeg: Fernwood, 2010.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, 2011.

WORLD BANK. *Global Economic Prospects*. Nova York, 2021.

WORLD BANK. *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*. Washington, D.C., 1986. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/Poverty-and-hunger-issues-and-options-for-food-security-in-developing-countries>>. Acesso em : 18 de agosto de 2021.

XU, Zhun; ZHANG, Wei; LI, Minqi. China's grain production. *Monthly Review*, Nova York, v. 66, n. 1, p. 25-37, 2014.

ZIEGLER, Jean. *A Suíça lava mais branco*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ZIEGLER, Jean. *Destruição em massa: geopolítica da fome*. São Paulo: Cortez, 2013.

ZOCCHIO, Guilherme. Adeus ao arroz e feijão? preço de alimentos continuará alto em 2021. *O Joio e o Trigo*. 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/01/preco-de-alimentos-2021/>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.