

DIREITOS FUNDAMENTAIS AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E À SOBERANIA ALIMENTAR: SUSTENTABILIDADES ECONÔMICA, AMBIENTAL, SOCIAL E CULTURAL PELA VIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL¹

Gisela Maria Bester*

Resumo: O presente artigo objetiva ressaltar as necessárias relações existentes entre os princípios da sustentabilidade e do desenvolvimento nacional sustentável com o princípio da segurança alimentar e nutricional, a fim de propor, a partir de tal

¹ Artigo resultante da conferência proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 13 de outubro de 2014, no evento internacional intitulado *V Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*, em Homenagem ao Professor Jorge Miranda, a convite da Profa. Msc. e Doutoranda Bleine Queiroz Caúla e do próprio homenageado, respectivamente Coordenadora Geral e Presidente de Honra do Colóquio. Sou-lhes imensamente grata pela oportunidade que me foi conferida.

* Professora Universitária de Direito Constitucional. Advogada. Mestre (UFSC) e Doutora (UFSC e *Universidad Complutense de Madrid*) em Direito. Pós-Doutoranda em Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, na Universidade de Lisboa (FDUL), sob a Supervisão do Professor Doutor Catedrático Vasco Pereira da Silva. Docente Colaboradora no Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Empresarial e Cidadania, do UNICURITIBA (Centro Universitário Curitiba) e Convidada na ESMAT (Escola Superior da Magistratura Tocantinense). Integrante do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da UFT (Universidade Federal do Tocantins). Consultora *ad hoc* da CAPES. Vencedora do Prêmio Instituto Ethos-Valor Econômico de Sustentabilidade, 2008, Categoria Professores. Associada ao Núcleo de Estudos Luso-Brasileiro, da FDUL (NELB) e ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Professora do Curso de Direito da UFT (2013-2014) e do Programa de Mestrado em Direito, Democracia e Sustentabilidade da IMED (Faculdade Meridional, Passo Fundo/RS - 2013-2014). Membro Titular do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça do Brasil (2008-2012). Ex-Coordenadora do Mestrado em Direito do UNICURITIBA (2006-2009). Link para acesso ao *Curriculum Vitae* na Plataforma Lattes do CNPq: <<http://lattes.cnpq.br/3718611665180124>>. E-mail: profa-gmb@hotmail.com

sinergia axiológica, a possibilidade de afirmação de um direito subjetivo à soberania alimentar, o qual pode e deve ser defendido hermeneuticamente e construído/concretizado pelo poder público brasileiro – especialmente o Executivo –, com base também no próprio princípio da soberania, em suas duas essências (popular e nacional), ambas garantidas no texto constitucional de 1988. Tal concretização pode dar-se, por exemplo, justamente por meio de políticas públicas que contribuam para a promoção da sustentabilidade no âmbito das compras governamentais realizadas pela Administração Pública no setor de alimentos, com isso efetivando igualmente um amplo feixe de objetivos constitucionais republicanos e importantes direitos fundamentais sociais conexos. Pelo método dedutivo conhecem-se os conceitos gerais e demonstra-se a sua aplicação em normas específicas que regulamentam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, concluindo-se que, por meio dela, o Estado brasileiro vem tomando importantes medidas promocionais da sustentabilidade, especialmente pela aquisição de alimentos provindos da agricultura familiar, no contexto do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, com a revolucionária dispensa dos procedimentos licitatórios, tendo como uma de suas finalidades a manutenção de programas suplementares de alimentação escolar, contribuindo, por esta via, para a efetividade de importantes direitos fundamentais constitucionais, como o direito à alimentação adequada e saudável, e, reflexa e conexamente, os direitos à educação e à saúde. Por fim, este exemplo preferencial consegue demonstrar como é possível fazer-se a densificação da sustentabilidade no Brasil em suas variadas facetas (econômica, ambiental, social e cultural).

Palavras-chave: sustentabilidade; desenvolvimento nacional sustentável; segurança alimentar e nutricional; efetividade de direitos sociais; soberania alimentar.

FUNDAMENTAL RIGHTS TO NATIONAL DEVELOPMENT AND TO FOOD SOVEREIGNTY: ECONOMIC, ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND CULTURAL SUSTAINABILITIES THROUGH FAMILY FARMING IN BRAZIL

Abstract: This article aims to highlight the necessary relations existing between the principles of sustainability and sustainable national development and the principle of nutrition and food security, in order to propose, from this axiological synergy, the possibility to claim a subjective right to food sovereignty, which can and must be defended and hermeneutically built and implemented by the Brazilian government – especially the Executive – based also on the sovereignty principle, in its two essences (popular and national), both guaranteed in Brazilian Constitution of 1988. This concretion can happen, for example, through public policies that contribute to the promotion of sustainability in the context of government purchases made by Public Administration in the food sector, with that, also, effecting a broad beam of constitutional and republican objectives, and also important related social fundamental rights. By the deductive method the general concepts are known and is demonstrated their application in specific norms by the National Policy for Food and Nutritional Security, concluding that, through it, Brazilian government has taken important promotional measures of sustainability, especially by the purchase of food stemmed from family farming in the context of “PAA – Programa de Aquisição de Alimentos” (Food Acquisition Program), with revolutionary waiver of public bidding procedures, having of one of its purposes the maintenance of additional school feeding programs, contributing, in this way, to the effectiveness of important constitutional fundamental rights, such as the right to adequate and healthy food, and, as a reflex, the

rights to education and health. Finally, this example can demonstrate how it is possible to make the densification of sustainability in Brazil by his various facets: economic, environmental, social and cultural.

Keywords: sustainability; sustainable national development; food and nutritional security; social rights effectiveness; food sovereignty.

Sumário: 1. Introdução como Introito Diferenciado; 1.1. O momento de uma digna e justa homenagem a um grande Mestre do Constitucionalismo mundial; 1.2. O lugar de fala da autora: uma filha de duas velhas “Revoluções” desejando falar de algumas outras revoluções contemporâneas no Brasil; 2. Desenvolvimento: Colocando o Problema e as Principais Categorias Científico-Cognitivas a Serem Trabalhadas na Sequência; 2.1. Premissas constitucionais basilares: os fundamentos axiológicos de relevo principiológico no orbe dos direitos e dos deveres fundamentais conexos à temática, em especial ao direito humano fundamental à alimentação adequada; 2.2. Da sustentabilidade ao desenvolvimento nacional sustentável no Brasil: uma grande revolução contemporânea; 2.3. Segurança alimentar mundial: sustentabilidade, quantidade, qualidade e autossuficiência; 2.4. A segurança alimentar e nutricional na história do Direito brasileiro e o que veio antes: a organização brasileira do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2.5. Segurança alimentar: agricultura sustentável e familiar, aquisição de alimentos da agricultura familiar e Plano Brasil Sem Miséria; 2.6. Rumo à soberania alimentar do/no Brasil: a grande revolução que está por vir; Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO COMO INTROITO DUPLAMENTE DIFERENCIADO



á na entrada deste artigo adverte-se o seu caráter diferenciado, porquanto serve ela para ressaltar uma homenagem e ao mesmo tempo mostrar uma forma diversa de introduzir um tema altamente transversal, complexo e interdisciplinar como o é o deste texto, forma esta adotada pela autora não por razões ligadas a alguma precoce e descabida *vanitas* biográfica, mas sim como recurso mais usado pelas ciências mais afeitas às técnicas fenomenológicas, narrando fatos como partícipe ativa ou observadora muito próxima deles. Por isso mesmo, peço vênua aos leitores para tecer as linhas inaugurais deste artigo na primeira pessoa (do singular ou do plural), mesmo contra as recomendações de muitos metodólogos. É o que dará mais vida e proximidade da autora com seu próprio texto, e, quiçá, em relação aos próprios leitores. Depois disso, na parte dedicada ao desenvolvimento textual propriamente dito, voltarei à linguagem mais científica, na forma impessoal de expressão.

1.1 O MOMENTO DE UMA DIGNA E JUSTA HOMENAGEM A UM GRANDE MESTRE DO CONSTITUCIONALISMO MUNDIAL

O evento no qual recentemente – outubro de 2014 – tive a honra de proferir uma conferência, da qual resulta agora este artigo científico, foi realizado em homenagem a um dos grandes Mestres do Constitucionalismo mundial: Jorge Miranda. Seu nome é principesco – Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda –, mas o duplo Jorge Miranda é uma marca registrada, como uma “grife” no panteão dos maiores constitucionalistas de todos os tempos. Figura-se ele, para todos os juristas, não apenas para os constitucionalistas, como uma lenda viva, símbolo de toda uma era, a iluminar com luzes de bengala, por anos e anos, por gerações e gerações, os caminhos de nossos

estudos, nossas reflexões, nossas ações, mundo afora, não importando o idioma ou as nacionalidades. Somos todos, de certo modo, direta ou indiretamente, seus discípulos, pela grandeza que encerra o Mestre, não só em termos de conhecimento, de sabedoria, de ativismo constitucional, mas também de ética e de trato amoroso para com as pessoas.

Lembro-me que ainda em 1996 fui até à admirada como “Clássica”, Universidade de Lisboa, para, em sua Faculdade de Direito, falar com o grande constitucionalista, a fim de tentar concertar com Ele uma possível orientação para o Doutorado em Direito, que então tencionava fazer. Tinha hora marcada, mas fora eu para a capital lisboeta por apenas um dia, e o Professor Doutor Catedrático Jorge Miranda, sendo então Presidente do Conselho Diretivo da Faculdade de Direito, esteve por 6 a 7 horas seguidas às voltas com a gestão de um grave problema interno (ameaça de bomba na Faculdade). Mesmo assim atendeu-me, presenteou-me com muitos livros e separatas de artigos científicos, e, para meu júbilo, aceitou orientar-me em próximo Doutorado. Por razões outras, de minha vida pessoal, acabei cursando o Doutorado na mesma Instituição em que me titulei Mestre: a Universidade Federal de Santa Catarina. No entanto, mesmo que aquela não tivesse sido a primeira vez a estar com Ele – já há alguns anos ouvia atentamente suas preleções no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, nos magistrais eventos promovidos pelo Instituto Pimenta Bueno –, ficou-me desse dia para sempre guardada a imagem do seu sorriso bondoso, da sua generosidade, do seu fino trato, do seu acolhimento benfazejo a uma principiante, que já amava o Direito Constitucional, e que, com seu exemplo de grande Mestre, sentiu-se animada a permanecer nesse amor a esta Disciplina, que é a *Patria Mater* de cada ordenamento jurídico. E assim, pois, sirvo-me deste introito para homenagear, com o texto que se segue, um dos maiores professores que Portugal possui, muito embora seu prestígio ultrapas-

se longamente as fronteiras nacionais.

Jorge Miranda: doutor, catedrático, professor-educador, doutrinador, jurisconsulto consagrado, exemplo de bondade, de ética, de independência, de legitimidade na crítica, de humanismo, de simplicidade. Enfim, exemplo e estímulo do fazer acadêmico-científico, para gerações que já se foram, para as que aí estão e para as que virão.

1.2 O LUGAR DE FALA DA AUTORA: UMA FILHA DE DUAS VELHAS “REVOLUÇÕES” DESEJANDO FALAR DE ALGUMAS OUTRAS REVOLUÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO BRASIL

Anima-me muito falar sobre a temática da Agricultura Familiar, até pelo fato de que 2014 foi escolhido, no Brasil, como o seu Ano, e mais, também porque o tema da Segurança Alimentar e Nutricional – intrinsecamente ligado àquela – foi eleito como o do prestigiado e já consagrado Prêmio Jovem Cientista, promovido todos os anos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), já em sua vigésima oitava edição. Sobretudo, anima-me falar sobre isso tudo por uma forte razão pessoal: sou filha de pequenos agricultores, de agricultores familiares, ainda que, na época em que nasci (final dos anos 1960), não se conhecia esta denominação, muito menos se tinha, pelo menos na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, todos os incentivos, atenções e subsídios que atualmente a Agricultura Familiar vem recebendo do Estado, mais fortemente via governos federais que se sucedem da última década para cá. Naquela região gaúcha, dita “celeiro” até hoje, pela sua grande produção de grãos, conviviam latifúndios e minifúndios, estes geralmente de propriedades de descendentes de colonos europeus (caso dos meus familiares). Foi lá que, dos meus primeiros anos de vida aos 14, convivi eu também, como centenas ou até milhares de outras pessoas, com

os efeitos de duas “revoluções”. A primeira foi chamada por muitos de revolução, sendo o Golpe Civil-Militar de 1964, que dias depois de meu nascimento, em dezembro de 1968, recrudesceria o regime ditatorial da forma mais violenta em todo seu período de longos 21 anos no País, pela edição do Ato Institucional N° 5 (o AI-5, de triste memória). A segunda, também iniciada em meados dos anos 1960, foi uma revolução propriamente dita no sentido de mudança de paradigmas em relação ao trato e uso da terra, à relação do homem com a natureza, com os animais, com as sementes, com os alimentos, com a água, enfim, com a vida. Esta certamente deixou-nos sequelas bem mais profundas do que a outra “revolução”, e elas se espalhavam mais e mais, até hoje, seja com o nome de mudança climática, de desequilíbrio “da natureza”, ou, genericamente, de crise ambiental. Foi a dita “Revolução Verde”, que de verde não tinha nada, a não ser a cor das folhas da soja. O verde que não existiu, em tal revolução, foi o verde que hoje adjectiva praticamente todas as iniciativas ligadas à sustentabilidade, como à agroecologia. Ao contrário, o que se viu e se viveu naqueles anos, até meados dos anos 1980, foi uma investida brutal contra o verde que pintava naturalmente a natureza, contra o meio ambiente, contra um modo de vida tradicional e sustentável das pessoas.

O mundo vivia a crise do petróleo e o Brasil vivia a sua “revolução verde”, vendida pelo próprio Estado Ditatorial como promissora e rentável, promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento, e de fato exitosa à primeira vista, mas que devastou as florestas, poluiu e assoreou os leitos dos rios pela ação humana, afugentou e matou os pássaros, os insetos, acabou com as hortas, com as criações de porcos, de gado, de galinhas, enfim, com tudo o que dava subsistência aos pequenos agricultores, fazendo deles, pelo sedutor exemplo dos latifundiários, adeptos de um modelo de agricultura que veio a significar a morte de muita vida, em troca de grãos de soja,

cujo preço era – como o é até hoje – fixado bem longe dali, na Bolsa de Cereais de Chicago, significando *zero de soberania* do País produtor quanto a isso.

Acabei assistindo a tudo isso, pois trabalhava com meu pai na lavoura desde tenra idade já que ele não tivera filhos homens e não dispunha de recursos financeiros para contratar peões para lhe auxiliar na lida da roça. Vi pequenos agricultores desmatando suas matas, destruindo seus poteiros, seus chiqueiros, seus galinheiros, seus pomares, suas hortas, seus jardins. Parece piada e brincadeira, mas via-se agricultor plantando soja até no pote de flor, e derrubando até o último cinamomo (árvore típica naquela zona) que fazia sobra à sua casa. Assim, a tal revolução verde gerou um cenário em que se via um mar de folhas verdes, de soja, e no meio dele uma ilha que era a casa do agricultor familiar, sem mais nada à sua volta. Afinal, cada palmo de terra, mesmo as de terrenos acidentados, precisava ser mecanizável para o plantio da soja. Então destocavam-se as árvores e juntavam-se as pedras, jogando tudo isso nos leitos dos rios. Faziam-se curvas de níveis (que quando estouravam também contribuía para o assoreamento e o envenenamento dos rios) e usava-se veneno, muito veneno, defensivos agrícolas fortemente danosos, muitos àquela época até já banidos em outros Países.² Para passá-los, os grandes agri-

² Atualmente, na verdade desde 2008, o Brasil ostenta o lamentável posto de “maior consumidor mundial de agrotóxicos na agricultura e o terceiro maior produtor mundial desses produtos. Isso faz com que em números absolutos cada brasileiro consuma 5,2 litros por ano desses produtos químicos, que provocam diversos tipos de doenças agudas e crônicas, como câncer, má formação fetal, problemas de rim, doença de pele, perda de memória, de imunidade, lesão neurológica, problemas hormonais, depressão e diversas outras.” (MATTOS, 2014, p. 4). O curioso, acrescesse, é que isto se deu mesmo com a promessa, quando da introdução do plantio à larga escala da soja transgênica em seu território, de que com tal novidade desses organismos geneticamente modificados (OGM’s) o consumo de agrotóxicos diminuiria. Mattos ainda mais explica: “Toda essa tragédia vem ocorrendo por culpa principalmente do agronegócio, nome dado ao modelo de produção agrícola que domina o Brasil e o mundo, responsável pela revolução verde que ocorreu no Brasil, principalmente a partir dos anos de 1960, quando este tipo de agricultura se

cultores tinham equipamentos modernos, mecânicos, puxados por tratores, ou até usavam a pulverização aérea noturna, mas os minifundiários, como meu pai e tantos vizinhos seus, faziam-no tudo de forma manual, com uma bomba presa às costas do próprio corpo, pelo suor também introjetando os venenos aos seus organismos. Alguns ainda fumavam durante esse labor, tragando junto com os já conhecidos malefícios do cigarro mais venenos assim espargidos. Vi também os agricultores, que antes dessa onda revolucionária tinham de tudo – eram autossuficientes e praticamente só compravam nas cidades sal e tecidos –, indo aos centros urbanos comprar todos os alimentos para o consumo, desde a carne até um pé de alface, fora os casos daqueles que acabaram tendo suas pequenas propriedades “engolidas” (adquiridas) pelos grandes produtores, vindo a gerar o fenômeno do êxodo rural, engrossando as periferias das cidades com pessoas sem estudo suficiente para disputar um decente espaço laboral nas urbes, virando vítimas de vis salários e até de trabalho escravo. Posso dizer ainda que hoje meu pai tem um câncer, minha irmã mais velha e o sogro da minha irmã mais nova também, assim como vários outros agricultores que eram vizinhos naquela época. Não posso é afirmar que tais cânceres derivam do uso desenfreado dos fortes venenos e de suas aplicações inadequadas por eles, mas tudo isso faz pensar em indícios.

Este é um pequeno relato de alguns dos efeitos que a referida Revolução Verde gerou naquela região do Brasil, sendo que muitos anos após, precisamente em 2014, ao participar de evento internacional que reuniu a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, pude ouvir, ao ser indagado a respeito, do representante oficial do Ministério da Agricultura brasileiro,

instalou com base na monocultura, no latifúndio, no uso intensivo de agrotóxico, máquinas modernas (pivôs centrais, aviões, modernos tratores, colheitadeiras e semeadoras equipadas com aparelhos de GPS [...], que mapeiam o terreno e toda a área a ser plantada), permitindo aos agricultores um aumento na produção e relevante redução de desperdícios de sementes.” (2014, p. 4, grifo nosso).

que realmente no Brasil, de meados da década de 1960 a meados de 1980, praticou-se, com o incentivo do próprio Estado, essa dita “agricultura técnica” (informação verbal)³, dentro do modelo de capitalismo que se seguia.

Aliás, o economista norte-americano Paul Craig Roberts, em artigo publicado na Revista brasileira Fórum, no dia 19 de março de 2014, diz ser possível afirmar-se que, *fora as armas nucleares, o capitalismo é a maior ameaça que a humanidade já enfrentou, pois*, para ele:

O capitalismo internacional levou a ganância a um patamar de força determinante da história. O capitalismo desregulado e dirigido pela ganância está destruindo as perspectivas de emprego no mundo desenvolvido e no mundo em desenvolvimento, *cujas agriculturas se tornaram monoculturas para exportação a serviço dos capitalistas globais, para alimentarem a si mesmos*. Quando vier a quebradeira, os capitalistas deixarão ‘a outra’ humanidade à míngua. (ROBERTS, 2014, on line, grifo nosso).

Crítica semelhante também pode ser encontrada na obra de 2011 – publicada traduzida no Brasil em 2013 –, da autora Hunter Lovins em coautoria com o autor Boyd Cohen (“Capitalismo climático: liderança inovadora e lucrativa para um crescimento econômico sustentável”), em continuidade ao livro anterior “Capitalismo Natural – Criando a próxima Revolução Natural” (publicado no Brasil em 2010, da qual Hunter Lovins também foi coautora, juntamente com Amory Lovins e Paul Hawken), quando, ao tratar de vários temas ligados às produções industriais à base de baixo carbono, passa também pela temática da *agricultura sustentável*, especialmente para ressaltar que os vínculos entre a agricultura e a mudança do clima

³ Conforme resposta recebida à pergunta feita por esta autora ao Sr. Eduardo Mello Mazzoleni, da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, do Ministério da Agricultura do Brasil, no contexto de sua palestra intitulada “A potencialidade do agronegócio brasileiro no mercado mundial”, proferida no dia 15 de abril de 2014, no “I Simpósio Internacional de Agronegócio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – SIIAGR-CPLP”, realizado na sede da Universidade Federal de Santa Maria, em Santa Maria/RS (Brasil).

são numerosos. Para os autores, desde práticas agrícolas que dependem de combustíveis fósseis; considerando ainda “[...] escolhas insatisfatórias de utilização da terra; substâncias e produtos químicos tóxicos; energia usada na fabricação, transporte [...]; e a *capacidade que perdemos de nos alimentar com alimentos produzidos localmente [...]*”, tudo isso contribui para a mudança climática. (LOVINS; COHEN, 2013, p. 193, grifo nosso).

Com efeito, é possível notar-se que no Brasil o semelhante mais claro do capitalismo está no campo, onde se aplica, em geral, o desenvolvimento intensivo e extensivo voltado ao capital – recente relatório da Agência Nacional de Águas (ANA) apontou que a atividade da agricultura irrigada demanda 72% da vazão de água consumida no País (BRASIL, ANA, 2014a, on line), salvo raras exceções tratando como infinito um recurso que é finito dentro da realidade de um mundo também finito –, caracterizado pela proletarização do trabalhador rural (que tem seu trabalho subordinado ao capital, inclusive pela modernização das atividades agropecuárias para exportação, dissociando o ser humano da terra/natureza), evidenciado por dadas políticas públicas agrícolas. Estas, no entanto, convivem com outras tantas de sentido totalmente diverso – talvez complementar, possa-se dizer –, incentivando fortemente a produção de alimentos saudáveis e frescos, produzidos localmente para o consumo interno, pela senda do fortalecimento da agricultura familiar, incluídas aí todas as categorias que a compõem, conforme conceito a ser visto no item 2.5 deste artigo, a partir dos ditames da Lei Nº 11.326/06.

Assim sendo, em apressada síntese e de modo a finalizar a parte introdutória deste artigo, pode-se afirmar que a ilusão de crescimento econômico capitalista perpétuo e ilimitado apenas pode ser mantida por economistas que não incluam os custos sociais e ambientais nos produtos e processos, já que a pressão que as sociedades de consumo exercem sobre a nature-

za é brutal.

A seguir, em continuidade a este prelúdio, que mencionou aspectos de duas “revoluções”, o desenvolvimento deste texto passará a tratar de outros tipos de “revoluções”, bem contemporâneas, que no Brasil e em outras partes do globo terrestre vêm sinalizando reforços à defesa e à proteção do meio ambiente, no caminho da (re)construção das sustentabilidades perdidas, como já fiz referência logo acima. Tais revoluções estão a caminho e, sendo processos, assim serão tratadas, como devires já começados, cujos trilhos passam pelos conceitos de *desenvolvimento nacional sustentável* e de *soberania alimentar*, de modo a ressaltar o quanto, a partir destes, se vão consolidando os múltiplos aspectos do próprio conceito de sustentabilidade (econômico, ambiental, social e cultural, entre outros, como o ético e o político).

2. DESENVOLVIMENTO: COLOCANDO O PROBLEMA E AS PRINCIPAIS CATEGORIAS CIENTÍFICO-COGNITIVAS A SEREM TRABALHADAS NA SEQUÊNCIA

Neste artigo trabalham-se categorias fundamentais à adequada reflexão do tema. Assim, os direitos fundamentais sociais já referidos no Resumo (à alimentação, à educação e à saúde) e o princípio do desenvolvimento nacional sustentável – que é também direito e dever –, bem como o princípio da segurança alimentar e nutricional e o da soberania alimentar, mais a agricultura familiar e a sustentabilidade, merecerão especial atenção no desenvolvimento do presente texto, iniciando-se por uma explanação acerca das premissas constitucionais axiológicas básicas que permitem e fundamentam todo este debate.

Antes, porém, é preciso lembrar que, por mais que as sociedades hodiernas apresentem-se multiculturais, complexas e de risco (LEFF, 2001; BAUMAN, 2001; BECK, 2002; MO-

RIN, 2011), e o mundo a cada vez mais globalizado (IANNI, 1999; SANTOS, 2007; BECK, 1999), tudo funciona em rede, segundo a teia da vida (CAPRA, 2012), e por isso todo o ser humano vivo precisa da concretização de certos direitos fundamentais sociais básicos em âmbito local, primordialmente o de alimentar-se, justamente para permanecer vivo, e mais, com o essencial de dignidade. Lembre-se, também, não ser novidade o pressuposto de que milhões de pessoas, no Planeta Terra, passam fome e sede atualmente, mesmo havendo alimentos suficientes no mundo.

Segundo lição da catedrática Maria João Estorninho (2013, p. 5), “em contexto de crise, agravam-se exponencialmente os *riscos de (in)segurança alimentar*, nas suas duas vertentes (*food insecurity e food unsafety*)”. Enfatiza ela que, na

sociedade de risco em que vivemos, há muito que se reconhece que a segurança alimentar e a saúde pública só podem ser eficazmente protegidas através da cooperação científica internacional, num quadro de *pluralismo legal global*. As novas respostas do Direito da Alimentação, à escala europeia e global, aumentam numa teia de entidades de *regulação em rede* e numa *lógica preventiva* que, partindo de uma *avaliação científica de riscos*, se traduz em novas exigências procedimentais e em novos parâmetros decisórios. A crise econômica em geral, a diminuição do poder de compra das famílias e o desemprego, em particular, exigem novos instrumentos de garantia *do direito à alimentação – food security –*, ao nível das políticas alimentares, das políticas de educação, dos programas de cooperação e de ajuda alimentar, do combate à pobreza e à fome. Em contexto de crise, exigem-se também cautelas especiais do ponto de vista das questões de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos. Nesta vertente – *food safety* – as autoridades devem estar atentas ao cumprimento das normas que garantem a segurança dos alimentos, prevenindo os riscos para a saúde pública (bem assim como a fraude econômica). [...]. (2013, p. 5, grifos da autora).

Por certo que o contexto atual de crise econômica europeia traz preocupações adicionais quanto ao tema do *direito fundamental à alimentação* em comparação ao Brasil, que está,

já há mais de uma década, em ascensão quanto ao aumento da qualidade de vida das pessoas em geral e à inclusão socioeconômica de pessoas que outrora viviam até abaixo da linha da pobreza. No entanto, em qualquer País e em qualquer momento econômico que se viva, pelas normas internacionais de direitos humanos tal direito fundamental insere-se “no quadro de um direito a uma existência condigna, inerente à dignidade da pessoa humana e ao direito à vida.” (ESTORNINHO, 2013, p. 6). Por isso mesmo, requer tal direito constante vigília quanto à sua efetividade, acendendo, pois, e deixando sempre intermitente, a luz da preocupação para com a *soberania alimentar*, não só no âmbito interno dos Estados-Nações, mas também em dimensão mundial.

No Brasil pós-Constituição da República Federativa de 1988 (CF), os direitos sociais básicos à alimentação e à educação imbricaram-se profundamente no âmbito da educação básica em escolas públicas (compreendida a educação infantil e os ensinos fundamental e médio), tendo como destinatários preferenciais as pessoas em idade escolar de tais níveis de educação e de ensino (dos quatro aos dezessete anos), ou que a eles venham a ter acesso extemporaneamente, conforme dispõe o primeiro inciso do artigo 208 do texto constitucional. Assim, a um só tempo, o direito fundamental à alimentação passa a englobar discussões várias, desde sobre atendimentos aos educandos em todas as etapas da educação básica, até sobre segurança alimentar e nutricional, categoria que, por sua vez, admite ter a sustentabilidade tanto como pressuposto de fundamentação, quanto como consequencialismo. Afinal, *segurança alimentar*, como se demonstrará ao longo do texto, *é também uma questão de sustentabilidade* (em suas várias facetas já acima referidas), ainda mais que atualmente no Brasil pode ser fortalecida justamente pela aquisição direta de alimentos de produtores classificados como “agricultores familiares”, para fins, entre outros, de programas suplementares de alimentação escolar, em casos

de exceção ao princípio das licitações públicas. Verificar como isso se dá, e, preliminarmente, os fundamentos para tal, é um dos objetivos deste artigo.

Diante de tal contexto, sempre com boa e forte “vontade de Constituição” e em defesa de sua força normativa (HESSE, 1991), reforça-se ter sido instituído e legitimado entre a população brasileira, já há 26 anos, o Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos seus direitos sociais (coletivos ou individuais), bem como os direitos de viés clássico, ligados à liberdade, pautando-se, para além deste valor também na segurança, no bem-estar, no desenvolvimento, na igualdade e na justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, conforme conteúdo axiológico preambular da Constituição Federal de 1988. Por isso é que se tem como outro fito deste texto o de demonstrar-se a vital relação havida entre a efetividade de objetivos constitucionais republicanos – com destaque ao do desenvolvimento nacional, que recentemente foi alargado normativamente para “sustentável”, e ao da erradicação da fome e da pobreza – e a própria efetividade de direitos sociais básicos como à alimentação e à educação, pela via de programas suplementares de alimentação escolar, provindos da agricultura familiar, mediante o atendimento de certos requisitos também ligados à sustentabilidade, de modo a garantir o fornecimento de alimentação saudável e adequada aos educandos.

Deste modo, o presente artigo apresenta viés direcionado à efetivação constitucional, constituindo-se em um estudo transversal nos campos dos Direitos Constitucional, Administrativo, Ambiental e Econômico, superando esta interdisciplinaridade ao chegar a incursões multidisciplinares, com a Economia do Desenvolvimento. Nele descreve-se e reflete-se quanto à organização, à regulação e à direção da política da atividade econômica agrícola, com ênfase na agricultura familiar e nos cânones axiológicos da sustentabilidade, tendo sido motivado

pela possibilidade de dispensar-se a licitação na compra de alimentos da agricultura familiar para alimentar as crianças e adolescentes das escolas públicas no Brasil, vindo este a ser *um dos possíveis caminhos para se alcançar o princípio-direito-dever de soberania alimentar, densificando a Constituição no campo real*, para que de fato ela signifique algo de bom e de vital às pessoas.

Para o desenvolvimento do artigo utiliza-se o método dedutivo, de modo a, primeiramente, conhecerem-se os conceitos gerais e verificar a sua aplicação em normas específicas que embasam e regulamentam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a fim de, ao final, afinar a análise para demonstrar como, por meio dela, o Estado brasileiro vem tomando medidas promocionais da sustentabilidade, especialmente pela aquisição de alimentos provindos da agricultura familiar, no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos, com dispensa dos procedimentos licitatórios, atendendo assim ao dever de efetivar objetivos constitucionais republicanos e direitos fundamentais sociais que deles decorrem, e mais, se com tal fomento está-se mesmo *a trilhar o caminho da soberania alimentar*. Usam-se fontes bibliográficas e documentais e, no que se refere às citações, opta-se pelo sistema autor-data de chamada de suas referências, com o uso de notas de rodapé apenas explicativas. No mais, seguem-se todas as normas do periódico no qual este artigo se insere.

2.1. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS BASILARES: OS FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS DE RELEVO PRINCIPALMENTE NO ORBE DOS DIREITOS E DOS DEVERES FUNDAMENTAIS CONEXOS À TEMÁTICA, EM ESPECIAL AO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os direitos fundamentais das pessoas constituem a pró-

pria essência dos Estados Democráticos e Sociais de Direito e de seus respectivos regimes constitucionais, fornecendo uma das mais importantes chaves hermenêuticas para a adequada compreensão de todos os sistemas constitucionais, seus conteúdos e seus limites. Já os princípios fundamentais regem o ordenamento jurídico como um todo, e orientam os seus aplicadores, intérpretes e julgadores, na medida em que indicam mandados de otimização dos valores que veiculam, sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais. Vale dizer que muitos direitos e princípios coincidem entre si quanto a conteúdos, até mesmo com deveres fundamentais. Neste item analisar-se-ão princípios de estatura constitucional, aqui tratados como premissas valorativas a direcionar a concretização dos direitos e deveres fundamentais conexos com a sustentabilidade e de importância destacada para o recorte temático feito neste artigo, quais sejam, os direitos à alimentação e à educação (incluída aí a educação ambiental), ao desenvolvimento nacional sustentável e à soberania alimentar.

Assim, é preciso dizer que este artigo filia-se ao fortalecimento da constitucionalmente prevista união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, para fins de constituírem um Estado Democrático de Direito no Brasil, com fundamentos (art. 1º, *caput*, CF) na *soberania*; na cidadania; na dignidade da pessoa humana; nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político, enquanto princípios fundamentais, conforme o artigo inaugural da Constituição Federal. Pressuposto da organização político-administrativa, *o povo* deve exercer o poder e o dever daí decorrente, por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (Parágrafo Único do art. 1º da CF), autorizando, essa via direta, a procura sempre renovada por outras e novas formas legítimas de *exercício de sua soberania*. No entanto, e por isso mesmo, não parece razoável pensar ou concretizar o Direito como um todo, ou os direitos fundamen-

tais em seu vasto leque de abrangência, ou mesmo a remota hipótese de efetivação de um só desses direitos de forma isolada, sem considerar que *a alimentação é um direito social fundamental imanente aos próprios fundamentos do Estado brasileiro*, porque, sem alimentação não há povo, e, menos ainda, dignidade, cidadania, ou valor social econômico do trabalho e da livre iniciativa, tampouco pluralismo político, pois a carência de alimentos, ou, de modo geral, a própria insegurança alimentar e nutricional, podem comprometer a vida plena das pessoas com sadia qualidade, e, em último caso, as suas próprias existências. Daí que, o direito social fundamental de alimentação, ao ser base para o desenvolvimento pessoal e para a manutenção da vida plena, acaba sendo, também, base para a existência de povo, elemento constitutivo do Estado, sem o qual simplesmente não haveria Estado.

Os constituintes objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF), também merecem ser invocados como preliminares neste trabalho científico. Tais fundamentos, princípios que são, servem para construir uma sociedade livre, justa e solidária; para garantir o desenvolvimento nacional; para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; para promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ora, uma sociedade livre, justa e solidária é condição para – mas também resultado de – um desenvolvimento nacional – sustentável, como em item subsequente se demonstrará – e princípio constitucional indutor da erradicação da pobreza e da marginalização, contribuindo para a formação de uma cultura social rica e forte em sua diversidade, sem preconceitos e discriminações, significando o pleno respeito às diversidades culturais, um dos elementos da própria sustentabilidade. A justiça social, por sua vez, aparece na Constituição Federal também como sendo parte essencial da finalidade da Ordem Econômica, conforme determina o *ca-*

put do seu artigo 170: “[...] assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Outrossim, por certo que o “bem de todos” a ser promovido, axiologicamente considerado, é o bem-estar social. Aliás, foi justamente a referida finalidade da Ordem Econômica, somada ao fato de a Ordem Social ter como objetivo “o bem-estar e a justiça sociais” (CF, art. 193), que levou esta autora a defender, já em 2005, a plena existência do direito fundamental à alimentação, bem antes de ele ter sido formalmente inserido no rol de direitos sociais postos no artigo 6º da Constituição Federal, o que se deu somente em 2010. Para tanto, balizou-se, à época, interpretação sistemática do texto constitucional no sentido de evidenciar também a afirmação do Estado de tipo Social. Veja-se a respectiva construção doutrinária de então:

Sendo objetivos da ordem social o bem-estar e a justiça social e devendo a ordem econômica guiar-se pelos ditames da justiça social para assegurar a todos uma existência digna, claro resta o papel do Estado de harmonizar a convivência da Ordem Social com a Ordem Econômica em função do atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana. Logo, o que temos com a CF/88 é realmente a instituição de um Estado de tipo social, um Estado de bem-estar.

Por sua vez, a própria soma dos mesmos incs. I, II e III [do art. 3º, CF] permite fazermos daí ‘saltar’ outros direitos fundamentais, conforme permissão dada pelo § 2º do art. 5º. Por exemplo, quando lemos ‘sociedade justa e solidária’, ‘erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais’ pensamos imediatamente no *direito à alimentação*, um direito ainda não escrito em nenhum preceito da Constituição, embora para isso já haja uma PEC (a de n. 21/2000). Este mesmo exemplo é fortemente evidenciado se somarmos aos objetivos/princípios indicados o princípio da dignidade da pessoa humana, visto anteriormente como fundamento do Estado democrático de Direito brasileiro. Aliás, cabe informarmos [...] que a EC n. 31/2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza⁴, no âmbito do Poder Executivo federal,

⁴ Em 2010, pela Emenda Constitucional Nº 67, prorrogou-se o prazo de vigência deste Fundo por tempo indeterminado.

para vigorar até 2010, com a obrigatoriedade da participação da sociedade civil na sua gerência. (BESTER, 2005, p. 306, grifo nosso).

O conceito de direito humano fundamental à alimentação adequada no plano interno infraconstitucional é dado pela Lei (Nº 11.346/06) do SINAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo art. 2º prevê que a alimentação adequada é mesmo um direito fundamental do ser humano, “inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.”

No plano internacional, corroboram o direito humano fundamental à alimentação, além de outros Pactos e a Constituição da Organização dos Estados Americanos, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, que em seu art. 25 evidencia: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação [...]”. (ONU, 2014, on line, grifo nosso). Também no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da mesma Organização das Nações Unidas, firmado no ano de 1966 e internalizado no Brasil em 1992, o art. 11 (ponto 1) prevê que os Estados que o ratificam reconhecem “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e moradia”. (ONU, 2015, on line, grifo nosso). Aliás, na sequência deste mesmo artigo 11 está previsto o seguinte:

[...] 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 conhe-

cimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou 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. (ONU, 2015, on line, grifo nosso).

Por isso mesmo, importa lembrar que não se vive isolado no mundo. Assim, a República do Brasil, obedecendo aos ditames do art. 4º da CF, rege-se nas suas relações internacionais por uma série de princípios de independência nacional alinhados com a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados para a defesa da paz e para a solução pacífica dos conflitos, repudiando ao terrorismo e ao racismo e estimulando a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A República brasileira deve ser competente para buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Justamente por este motivo, não se deixará escapar deste trabalho a perspectiva de referência que engloba o MERCOSUL, a UNASUL e as Organizações Multilaterais envolvidas com o *tema altamente inter, trans e multidisciplinar da segurança e da soberania alimentar e nutricional*, força motriz deste artigo.

O Direito Constitucional Econômico, a partir dos Capítulos do Título VII da Constituição de 1988, que trata da Ordem Econômica e Financeira *segundo princípios gerais da própria atividade econômica, e das políticas urbana, agrícola e fundiária e da reforma agrária*, também oferece robusto fundamento na análise das imbricações necessárias entre sustentabilidade, desenvolvimento nacional sustentável, soberania e exceções quanto a licitações públicas no que se refere à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para o

fornecimento de produtos aos programas suplementares de merenda escolar, uma vez que tudo isso, ao final, acaba auxiliando na concretização de vários dos objetivos republicanos antes mencionados, notadamente para a erradicação da fome e a promoção da educação como efeitos reflexos.

Assim é que, nos termos do art. 187 da CF, a política agrícola deve ser 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 os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; a habitação para o trabalhador rural. No planejamento agrícola deverão ser compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária (§ 2º do art. 187). Mais adiante ver-se-á (nos itens 2.4 e 2.5), como tal planejamento integra a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira e o seu *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*.

Por outro lado, como direito social fundamental que é, o direito à alimentação e a segurança alimentar e nutricional que o garante, aparecem sistemicamente alinhados ao desenvolvimento nacional sustentável e à questão da soberania alimentar, e ainda, reflexamente, como reforço à viabilização dos próprios direitos à educação e à saúde no Brasil, nos padrões das constitucionalmente exigidas, e merecidas, qualidades.

Para ver-se como isto se dá primeiramente em relação ao direito à educação, basta revisitar o artigo 205 e seguintes da Constituição Federal para ver que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, *visando ao pleno desen-*

*volvimento da pessoa*⁵, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O ensino em si, por sua vez, deve ser ministrado em estrito atendimento a uma série de princípios, tais como os prevê o artigo 206 da CF, entre os quais: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e garantia de padrão de qualidade. Mais precisamente, como já se alertou na Introdução deste texto, e conforme prescrito pelo artigo 208, incisos I a VII da Constituição, o *dever do Estado com a educação* deve ser efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade e também com a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. O dever do Estado com a educação também se efetiva com a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e, finalmente, com o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação

⁵ Reforça-se que na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já citada, o artigo 22 assim estipula: “*todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade*”. (ONU, 2014, on line, grifo nosso). Isso implica o entrelaçamento de vários direitos fundamentais, como o da qualidade do ambiente, o da educação, o da alimentação, o da saúde etc., como elementos essenciais e até mesmo vitais para a boa formação da personalidade e para a concretização do direito a um nível de vida adequado das pessoas, as quais, de acordo ainda com o art. 29, 1, da mesma Declaração, têm ainda *deveres de solidariedade*, que são os “[...] deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível”. (ONU, 2014, on line).

básica, por meio de *programas suplementares* de material didático-escolar, transporte, *alimentação* e assistência à saúde” (inciso VII do art. 208, CF, grifo nosso).

Portanto, os *programas suplementares de alimentação* estão incluídos na ideia do acesso ao ensino obrigatório e gratuito, como direito público subjetivo (§ 1º do art. 208, CF). Já “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (§ 2º do art. 208, CF). Ainda, lembre-se que, nos termos do art. 212 da CF, por ser uma política pública de duração continuada, a União deve aplicar, “anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Conforme o § 3º do mesmo artigo, a distribuição desses recursos públicos “assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”. É fundamental destacar também que, pelo § 4º desse art. 212, os já referidos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde [...] serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”, sendo que, no que se refere à educação básica pública, terá ela “como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. (§ 5º, art. 212).

Por fim, nesta plêiade inicial de princípios constitucionais que embasam o tratamento da temática mais ampla deste artigo, invoca-se o art. 225 da CF, que garante a todos o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado⁶, em

⁶ Ressalte-se que à época da Assembleia Nacional Constituinte brasileira (ano de 1987), o mundo era outro, muito diferente quanto ao uso das tecnologias de mídia e de comunicação pessoal e institucional, no sentido de que nem sequer aparelhos de telefonia celular/móvel ou e-mail ainda existiam, nem mesmo na Europa, o que, por

uma perspectiva transgeracional própria do *núcleo essencial do princípio da sustentabilidade*, exigindo, para a sua efetividade, que o Poder Público, entre outras tarefas promocionais elencadas ao longo dos incisos deste artigo, controle “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” (inciso V), e promova “a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (inciso VI). Princípios conexos a este direito-dever serão vistos pormenorizadamente no item seguinte, quando da revisão teórica e normativa sobre o caminho que levou o Brasil a partir do conceito/princípio da sustentabilidade, no texto constitucional de 1988, e a chegar ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, em norma infraconstitucional, porém de estatura materialmente constitucional.

Portanto, é amplo o arco constitucional a sustentar a tese que se defende neste artigo, qual seja, a de que, *a partir dos princípios da sustentabilidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da segurança alimentar e nutricional enquanto aspecto da soberania alimentar* é possível o poder público brasileiro atuar com políticas públicas adequadas visando à concretização de direitos fundamentais sociais como o de alimentação e o da educação, via programas suplementares de alimentação escolar cujos alimentos possam ser comprados da agricultura familiar, e, por tal caminho, conseguir concretizar justamente várias facetas da própria sustentabilidade, estabelecendo, assim, um desejado círculo virtuoso de efetivação constitucional.

si só, enfatiza o quanto os constituintes estiveram antenados ao seu tempo, pois este conceito de sustentabilidade e de proteção/promoção do meio ambiente traz os mesmos elementos veiculados no Relatório da Comissão *Brundtland*, “Nosso Futuro Comum” (da ONU), divulgado no mesmo ano. Portanto, entrou diretamente no texto constitucional o que havia de mais moderno e atual em termos de estado da arte de tais conceitos, direitos, deveres e princípios.

Neste universo, percebem-se e destacam-se justamente as categorias ligadas à sustentabilidade e ao desenvolvimento nacional sustentável, a serem posteriormente aplicadas aos exemplos concretos de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional implementadas no Brasil, temáticas que passam a ser vistas a seguir.

2.2. DA SUSTENTABILIDADE AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL: UMA GRANDE REVOLUÇÃO CONTEMPORÂNEA

Dada a sua importância nuclear para este estudo, aborda-se o princípio do desenvolvimento nacional sustentável em item próprio, iniciando-se pelos demais princípios constitucionais que também lhe são fundamentadores.

Preliminarmente, no entanto, é preciso pontuar-se que, a partir de uma leitura sistemática da Constituição Federal brasileira se pode afirmar com segurança que o próprio desenvolvimento sustentável é, a um só tempo, direito fundamental e um dos princípios do Direito Ambiental brasileiro, e ainda um dever de todos. Para Édis Milaré, trata-se do “[...] direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, quer individual quer socialmente, e o direito de assegurar aos seus pósteros as mesmas condições favoráveis.” (2013, on line) Este mesmo autor explica a referida correlação inarredável e intrínseca entre direito e dever:

Neste princípio, talvez mais do que em outros, surge tão evidente a reciprocidade entre direito e dever, porquanto o desenvolver-se e usufruir de um planeta plenamente habitável não é apenas direito, é dever precípua das pessoas e da sociedade. Direito e dever como contrapartidas inquestionáveis. (2013, on line)

Mais do que isso, segundo esta autora (BESTER, 2008, on line), desenvolvimento sustentável é também princípio constitucional implícito, derivado dos pactos e tratados interna-

cionais sobre a temática que o Brasil vem assinando ao longo dos anos (v. g. Protocolo de Quioto e Agenda 21/Rio-92), de acordo com o § 2º do artigo 5º da Constituição Federal. Já garantir o desenvolvimento nacional é princípio inscrito no art. 3º da CF como um dos objetivos fundamentais da República brasileira, conforme já se lembrou no item anterior deste texto. Assim, afirmaram Bester e Damian (2012, p. 19) que, “da junção de ambos os princípios, chega-se ao novo princípio do desenvolvimento nacional sustentável”. Norteia este princípio primeiramente o próprio princípio da defesa do meio ambiente, como exatamente preceitua o art. 225 da CF: “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”. Este princípio da defesa e da proteção do meio ambiente, por sua vez, também é direito e dever fundamental, daí derivando os princípios da prevenção e da precaução, do não retrocesso, da não indiferença e da solidariedade, dos quais advém o também princípio-dever da responsabilidade socioambiental empresarial, visando a concretizar o princípio fundamental da dignidade humana e do direito fundamental à vida plena com sadia qualidade. Todos estes princípios devem coadunar-se, ainda, com aqueles da Ordem Econômica (art. 170), pelos quais a CF/88 ordenou concretizações das garantias da *soberania nacional*; da liberdade de iniciativa; da livre concorrência; da propriedade privada e de sua função social; da busca do pleno emprego; da defesa do consumidor; da defesa do meio ambiente; do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País; e da redução das desigualdades regionais e sociais, somando-se aos “valores sociais do trabalho”, previstos como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (CF, art. 1º, IV).

Para além disso, reforça a afirmação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável no Brasil o fato de, no âmbito da legislação infraconstitucional, a partir de 2010, ter sido ele positivado como objetivo a ser perseguido pelas licitações e contratações públicas brasileiras, significando clara intervenção do Estado no domínio econômico com o fito de proteger e preservar o meio ambiente, além de promover a sustentabilidade. Isto deu-se quando a Lei brasileira de Licitações Públicas (Nº 8.666, de 1993), que em princípio não havia previsto critérios ambientais para orientar a compra de bens e produtos, ou a contratação de serviços pela Administração Pública, fê-lo por meio da Lei Nº 12.349/10, que alterou o art. 3º daquela Lei 8.666/93, de modo a expandir o princípio do “desenvolvimento nacional” para “desenvolvimento nacional sustentável”, cuja regulamentação deu-se pelo Decreto 7.746/12. Não há aqui espaço para se desenvolver esta temática com mais profundidade⁷, mas ressalta-se *o quão revolucionária esta iniciativa foi, enquanto proatividade realmente positiva em relação àquelas duas revoluções que foram tratadas no momento introdutório deste artigo.*

Tendo-se já visto como no Brasil se pode afirmar constitucionalmente o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, passa-se a ver agora um pouco da longa história da afirmação do próprio conceito de sustentabilidade que o embasa. Quanto a isto, Ignacy Sachs deu lição ao referir que o conceito de desenvolvimento “equitativo em harmonia com a natureza deve permear todo nosso modo de pensar, informando as

⁷ Para tanto, recomenda-se o acesso ao seguinte texto, bem mais explicativo a esse respeito: BESTER, Gisela Maria; DAMIAN, Giomára Bester. Contratações públicas sustentáveis no Brasil a partir da regulamentação do art. 3º da Lei 8.666/93: o desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da administração pública federal. In: CALDAS, R. C. da S. G.; CADEMARTORI, L. H.; PINTO, H. E. (Coords.). *Direito e Administração Pública*. Florianópolis: CONPEDI/UFF, FUNJAB, 2012. p. 169-197. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=77ec6f21c85b637c>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

ações dos decisores e de profissionais de todos os tipos, inclusive as dos funcionários burocráticos, que preparam e avaliam os projetos de desenvolvimento”, profetizando que a longa luta só seria vencida no dia em que fosse possível, “ao se falar do desenvolvimento, suprimir o prefixo 'eco' e o adjetivo 'sustentável'. (SACHS, 2010).

Já esta autora explicou alhures os passos da formação do conceito de desenvolvimento sustentável, mostrando que o seu embrião foi justamente o conceito de ecodesenvolvimento, antes referido por Sachs. Veja-se:

[...] em 1973 foi lançado o conceito de ‘ecodesenvolvimento’, por Maurice Strong, cujos princípios foram formulados por Ignacy Sachs, pelos quais seriam seis os caminhos para o desenvolvimento: i) satisfação das necessidades básicas; ii) solidariedade com as gerações futuras; iii) participação das populações envolvidas; iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; v) elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e vi) programas de educação. Essa teoria dava especial importância às regiões subdesenvolvidas, implicando uma crítica à sociedade industrial e suscitando os debates que abriram espaço para a elaboração do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’. (LEFF, 2001, p. 16). Porém, a idéia contida no vocábulo ecodesenvolvimento foi mal-aceita pelas potências industrializadas, maiores poluidoras do planeta, lideradas pelos dirigentes poluentes; por isso teve seus dias contados, em face do uso alternativo da expressão ‘desenvolvimento sustentável’, a partir de 1979, nos mais importantes simpósios internacionais. (BESTER, 2008, on line).

Seguiu-se explicando a evolução desse conceito:

[...] o termo ‘desenvolvimento sustentável’ (DS) entrou definitivamente na agenda internacional a partir de 1987, com a publicação, pelas Nações Unidas, do Relatório denominado ‘Nosso Futuro Comum’, elaborado pela Comissão Brundtland, criada em 1983 como decorrência da Conferência de Estocolmo, para pesquisar o estado ecológico da Terra. Este Relatório propunha ao mundo, em apertadíssima síntese, a adoção de um ‘desenvolvimento que atendesse às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras

gerações de atender a suas próprias necessidades'. Porém, que desde então o termo tenha uso corrente em documentos normativos internacionais não quer dizer que seja compreendido por todas as empresas e pela sociedade. (BESTER, 2008, on line).

Assim, o termo sustentabilidade resume a ideia de desenvolvimento como progresso econômico, inclusão social e equilíbrio ambiental, três variáveis que, juntas, “constroem uma sociedade justa e mais harmoniosa, com oportunidades para todos e garantia de um planeta habitável para gerações futuras”, segundo Ricardo Young (apud GASPARG, Antonio, 2008). Portanto, o desenvolvimento sustentável funda-se em cada um desses três principais pilares (o ecológico, o econômico e o social) e, se um dos pilares se rompe, a construção da própria sustentabilidade como um todo desmorona. (BADER, 2010). Ressalte-se que estes foram os *pilares básicos*, e continuam sendo fortes, porém a eles Sachs (2010) adicionou outros, igualmente fundamentais, como *o ético, o político*, entre outros. *O pilar cultural também é importantíssimo ao conceito de sustentabilidade, e faz-se notar muito fortemente na questão da segurança nutricional e alimentar e, portanto, da soberania alimentar de um povo.*

Neste contexto de discussões, há que se lembrar também de um documento de extrema importância no embasamento do desenvolvimento sustentável, que é a *Agenda 21*, consolidada como

[...] diretriz para a mudança de rumos no desenvolvimento global para o século XXI, formulado como um grande plano de ação, por esforço de múltiplos atores, e divulgada para adesão durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como ECO 92. Contém diretrizes para a promoção do *desenvolvimento sustentável*, passíveis de serem implementadas por qualquer órgão, organização ou governo engajados no *movimento da sustentabilidade*. A Agenda 21 pode servir para embasar um processo de planejamento participativo em prol de um futuro sustentável. Esse planejamento

deve envolver todos os atores relevantes e ensejar a formação de parcerias e compromissos para a solução de problemas relacionados ao desenvolvimento econômico e social e à proteção ambiental, em curto, médio e longo prazos. A análise e o encaminhamento de projetos ou programas embasados na metodologia da Agenda 21 devem ser feitos dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional. (CONTRATAÇÕES PÚBLICAS..., 2012, grifo nosso).

Finalmente, há que se considerar ainda um dos mais recentes documentos internacionais sobre a temática, que é o resultado da Conferência Rio+20, aprovado em 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, em cuja cláusula 19 os Chefes de Estado das Nações que estiveram presentes reconheceram que, nos 20 anos decorridos da Rio-92:

19. [...] los avances han sido desiguales, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza [...]. Reconocemos además que es necesario acelerar los avances hacia la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, y de crear y aprovechar las oportunidades de lograr el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico y la diversificación, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Con ese fin, subrayamos que sigue siendo necesario un entorno propicio en los planos nacional e internacional, así como una cooperación internacional ininterrumpida y reforzada, especialmente en las esferas de las finanzas, la deuda, el comercio y la transferencia de tecnología según lo acordado mutuamente, y de la innovación, el espíritu de empresa, la creación de capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Reconocemos la diversificación de los actores y los interesados que se dedican a la búsqueda del desarrollo sostenible. En ese contexto, afirmamos que sigue siendo necesaria la participación plena y efectiva de todos los países, en particular los países en desarrollo, en la adopción de decisiones a nivel mundial. (O FUTURO QUE QUEREMOS, 2012, p. 4, grifo nosso).

Na sequência do desenvolvimento deste artigo, passa-se, doravante, a verificar *como o conceito de sustentabilidade, no Brasil, faz parte também do próprio conceito de segurança*

alimentar, demonstrando, assim, que toda a temática aqui tratada está sistemicamente imbricada. Antes ainda, ressalte-se a divulgação do documento oficial da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), com a presença do Diretor Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no dia 11 de setembro de 2013, relatando detalhadamente os *impactos ambientais do desperdício de alimentos*. Este documento, intitulado “O Rastro do Desperdício dos Alimentos – Impactos nos Recursos Naturais”, foi o primeiro estudo a analisar especificamente as repercussões ambientais do desperdício de alimentos, o que certamente contribui para a insegurança alimentar e nutricional mundial. (FAO LANÇA RELATÓRIO..., 2013, on line).

2.3. SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL: SUSTENTABILIDADE, QUANTIDADE, QUALIDADE E AUTOSSUFICIÊNCIA

A importância dos alimentos para a segurança alimentar é consenso, embora *o direito à alimentação não se resume a saciar a fome e a própria segurança alimentar seja ainda um conceito em construção*, podendo ser enunciada da seguinte forma:

a situação na qual todas as pessoas, regular e permanentemente, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes para o atendimento de suas necessidades básicas e que, além de terem sido *produzidos de modo sustentável* e mediante respeito às restrições dietéticas especiais ou às características culturais de cada povo, *apresentem-se saudáveis*, seguros e nutritivos, assim se preservando até sua ingestão pelo consumidor. (GRASSI NETO, 2011, p. 53, grifo nosso).

Em termos globais, despertou-se para toda esta problemática na década de 1970⁸, tendo sido em 1974 que se deu a

⁸ No entanto, é salutar explicar-se, em uma pequena história da formação do conceito de segurança alimentar, segundo NEVINS (1967, p. 59), que já a partir de 1914, quando a I Guerra Mundial foi responsável por uma estagnação da agricultura,

Reunião de Cúpula Mundial de Alimentação, realizada pela FAO, e no item 12 da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição, a segurança alimentar passou a ser vista como a disposição permanente de reservas mundiais adequadas de alimentos básicos a dar sustentação à expansão constante do consumo de alimentos, e para compensar as flutuações na produção e nos preços, constituindo responsabilidade comum de toda a comunidade internacional garantir, a todo o

tornaram-se latentes a pobreza e a fome, sendo que o termo Segurança Alimentar começou a ser utilizado ao final desse conflito bélico, em 1919. A partir da traumática experiência de guerra vivida percebeu-se que um País poderia dominar o outro controlando seu fornecimento de alimentos e, no mesmo ano, na Alemanha formalizava-se, pela Constituição de Weimar, a conquista dos direitos sociais, os quais passaram a ser normatizados. Como resultado, várias outras Constituições foram reformadas buscando a proteção desses direitos. Neste sentido, Roosevelt, nos EUA, anunciava um grande programa de reformas durante seu discurso de posse, em 1933, como resposta à crise que havia atingido a economia mundial em 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York. O então Presidente norte-americano, ao classificar os “mercados egoístas” como causadores de pobreza, dedicou-se à tarefa de combater a pobreza, restaurar o equilíbrio entre agricultura e indústria, e supervisionar o sistema bancário e securitário. No entanto, “[...] uma vez passada a emergência bancária, Roosevelt voltou sua atenção para as tarefas restantes: auxílio, recuperação e reforma (*Relief, Recovery e Reform*, os três “R” do *New Deal*”. Como reflexo, explicou Huberman (1966, p. 67), que os EUA abandonaram a política isolacionista e colocaram em prática outra, de “colaboração” em escala internacional. Foi assim que, após o surgimento da expressão segurança alimentar, no contexto da Primeira Guerra Mundial, mas com outro sentido, a expressão passou a ter sua abordagem alterada por meio das evoluções das bases democráticas, passando a ser tratado como direito social. No entanto, anos seguintes, já no contexto da Segunda Guerra Mundial, tais avanços foram contidos (ACKERMAN, 2000), e os direitos sociais conquistados foram violados no desejo de vencer o conflito a qualquer custo, provocando o cerceamento de acesso a capitais para investimento no mercado mundial de gêneros alimentícios, em Países produtores. Em 1945, ao fim da guerra, diante do quadro de miséria e de destruição das lavouras, foi criado e posto em prática o Plano Marshall, que tinha como objetivo dar oportunidade a nações vencidas a se reestruturarem. E foi assim que, diante da escassez de alimentos resultante desse segundo conflito bélico mundial foi criada, em 1945, a FAO, organização das Nações Unidas cujo objetivo foi o de aumentar a capacidade de produção de alimentos da comunidade internacional para, de forma eficaz e coordenada, promover o suporte adequado e sustentável para a Segurança Alimentar e Nutrição, através de programas de melhoria da produção, elaboração, comercialização e distribuição de alimentos (ONU, 2013b, on line).

momento, um abastecimento adequado de alimentos essenciais em âmbito mundial, através de reservas apropriadas. Daí que todos os países devem cooperar no estabelecimento de um sistema eficaz de segurança alimentar mundial, por meio: “da participação no Sistema Mundial de Informação e Alerta em matéria de Alimentação e Agricultura, e do apoio ao seu funcionamento”; “da adesão aos objetivos, políticas e diretrizes da proposta de Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial endossada pela Conferência Mundial sobre a Alimentação”; “da afetação, sempre que possível, de reservas ou fundos para a resolução de emergências alimentares internacionais conforme previsto na proposta de Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial, e da elaboração de diretrizes internacionais para garantir a coordenação e a utilização de tais reservas”; e “da cooperação na prestação de ajuda alimentar para satisfazer necessidades nutricionais e de emergência, bem como para fomentar o emprego rural através de projetos de desenvolvimento”. (FAO, 2013b, on line).

Portanto, desde 1974 vem sendo previsto o abastecimento adequado de alimentos essenciais pela formação de reservas e de um sistema de segurança alimentar mundial, que garanta a transparência e a informação sobre alimentação e agricultura e a utilização de tais reservas de forma cooperada, gerando emprego rural por meio de projetos desenvolvimentistas. A ideia de desenvolvimento aí vislumbrada engloba os aspectos pessoal, econômico e social, ao encontro do desenvolvimento sustentável, que marca de forma significativa este artigo.

No início de 1980 a FAO incluiu a garantia do acesso das pessoas vulneráveis às fontes disponíveis de alimentos básicos, buscando assegurar que todas as pessoas, em todos os momentos, tenham acesso físico e econômico aos alimentos básicos necessários. (FAO, 1983f, on line).

Em 1986 o relatório *Poverty and hunger: Issues and*

Options for Food Security in Developing Countries, do Banco Mundial, inovou a ideia de segurança alimentar como correspondente a todos terem acesso constante e suficiente à alimentação para uma vida saudável. (GRASSI NETO, 2011). Esta inovação propôs uma distinção entre “insegurança alimentar crônica” – associação entre pobreza contínua ou estrutural com baixos salários – e “insegurança alimentar transitória” –, que surge em decorrência de desastres naturais, colapsos econômicos e conflitos. Para além disso, a autora Mérces da Silva Nunes (2008, p. 61) explica que a presença do binômio *food safety* (inocuidade dos alimentos) e *food security* (segurança alimentar), “é condição indispensável à realização do padrão de segurança alimentar”.

Em 1992, a “Agenda 21”, com o item 14.26, incluiu no Plano de Ação da Organização das Nações Unidas, como um dos objetivos, a busca pelo aprimoramento agrícola e dos sistemas de cultivo pela diversificação de culturas agrícolas e não agrícolas para atingir a segurança alimentar. Percebe-se, assim, que a segurança alimentar vem sendo pensada globalmente, da dimensão das necessidades individuais para um contexto maior, universal. Já em 1994, o Programa de Desenvolvimento da ONU reconheceu que a segurança alimentar é condição para atingir de forma efetiva a segurança humana, e corresponde ao acesso físico e econômico, fático e fácil, de todas as pessoas, em todos os momentos, ao alimento básico. *O reconhecimento da existência de um direito à alimentação se estende do plantio, cultivo e colheita ao sistema público de distribuição de alimentos.* (ONU, 2013, grifo nosso).

A Cúpula Mundial sobre a Segurança Alimentar, de 1996 conceituou a segurança alimentar como sendo o fato de as pessoas terem, em todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfação da dieta necessária e alimentos preferenciais, para levarem uma vida ativa e saudável. Esta linha de compreensão observa-se na

publicação da ONU (de 2001), elaborada pela FAO, ao adotar o mesmo conceito quando analisa “O estado de Insegurança Alimentar”, segundo Grassi Neto (2011), para quem a insegurança alimentar ocorre quando não se garante o acesso seguro e suficiente de alimentos saudáveis e nutritivos para o crescimento e o desenvolvimento normal de uma vida ativa e saudável. A falta de poder aquisitivo, a má distribuição e o uso inadequado de alimentos são algumas – não as únicas – fontes de insegurança alimentar.

A partir de 2003 a FAO, com a diretriz do *Trade Reformas and Food Security*, ampliou a interpretação sobre a segurança alimentar, estruturando-a à ideia de acesso a alimentos suficientes, com sanidade alimentar, equilíbrio nutricional, composição, presença de nutrientes e as preferências alimentares decorrente de fatos sociais ou culturais, como requisitos para uma vida ativa e saudável. Portanto, tais elementos conceituais devem também ser considerados por uma adequada interpretação doutrinária que propicie sua concretização no Brasil, a partir do Direito Constitucional Econômico, centrado na política agrícola, na agricultura familiar, em programas de compra direta de alimentos para garantir a segurança alimentar com acesso a alimentos suficientes e são, equilibrados quanto à composição e à presença de nutrientes e das variáveis sociais e culturais do meio, como logo abaixo se demonstrará.

2.4. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA HISTÓRIA DO DIREITO BRASILEIRO E O QUE VEIO ANTES: A ORGANIZAÇÃO BRASILEIRA DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A História do Direito e a interpretação histórica do Direito registram que o tema da segurança alimentar e nutricional entrou nos manuais brasileiros a partir da Conferência Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004. Segurança alimentar e nutricional, como princípio e diretriz da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, é, assim, a realização do direito de todos ao “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, *que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis*”. (BRASIL. CONSEA, 2013b, grifo nosso).

A justificativa da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (Nº 11.346/06) recepciona as diretrizes e os princípios da Conferência e da Política acima referidas, incluindo a norma de que *as práticas alimentares devem ser culturalmente sustentáveis*, conforme logo adiante se verá no conceito posto pelo *artigo 3º da Lei*. Assim, por força de lei e por razões de sobrevivência de todas as pessoas, a segurança alimentar e nutricional deve gerar um impacto sobre a ampliação das condições de acesso aos alimentos, em especial do *produto da agricultura tradicional e familiar*, além de ampliar o processamento, a industrialização, a distribuição e a comercialização de alimentos, incluindo água, geração de emprego e distribuição de renda. Exige-se conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos, aliadas à promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social. Por isso, prevê-se a exigência da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população. (BRASIL, 2013c, on line).

Daí ser preciso produzir conhecimento e facilitar o acesso à informação sobre este importante direito, que requer a formulação estatal planejada, traduzida em políticas públicas

estratégicas, sustentáveis e participativas, de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitadas as características culturais do País. No entanto, se ainda falta muito em termos de produção científica no Direito Brasileiro sobre a temática – configurando assim campo fértil para a pesquisa científica em diversas áreas do conhecimento –, pode-se dizer que leis e outros tipos de normas jurídicas a respeito não faltam, e vieram bem antes, como se passa a explicar a seguir.

O modelo brasileiro de segurança alimentar sempre seguiu as diretrizes da ONU para o aperfeiçoamento da segurança alimentar e do direito à alimentação como condicionantes da dignidade da pessoa humana, com transparência e responsabilidade. O direito à alimentação não é um conceito jurídico indeterminado, mas antes obrigação específica a ser traduzida em programas e projetos, atividades e ações, metas e indicadores quanti e qualitativos. Deste modo, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em si foi destacada no documento chamado “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome”, já em 1985, e na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), no ano de 1986, resultando na criação, pelo Decreto Nº 807/93, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Este Conselho foi desativado em 1995 e recriado em 2003 (ano da instituição do PAA), com um caráter consultivo e assessor da Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o País garanta o direito humano à alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões e, inclusive, em suas relações exteriores.

Também criou-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SINAN) pela Lei Nº 11.346/06, com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada, e induzir a formulação e a implementação de políticas públicas a partir de planos, programas e projetos de segurança alimentar a nutricional, estimulando esforços entre governo e

sociedade civil para acompanhar, monitorar e avaliar a segurança alimentar e nutricional brasileira (BRASIL, 2013c, on line). O SINAN articula-se por meio de uma Conferência Nacional, de um Conselho, de uma Câmara Interministerial de Segurança alimentar e nutricional dos entes da Federação e também da iniciativa privada, inclusive pública não estatal, que adiram à política respeitando as diretrizes, princípios e normas do Sistema. Neste contexto, o *Programa Fome Zero*, iniciado em 2003, tinha como metas centrais a ampliação do acesso por meio da transferência de renda, alimentação escolar e equipamentos públicos de alimentação, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, de parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e grande responsável pelo abastecimento do mercado doméstico.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional encontra-se atualmente estabelecida pelo Decreto Nº 7.272, de 2010, mesmo ano em que a Emenda Constitucional Nº 64 incluiu no rol dos direitos sociais da CF o direito à alimentação, reforçando os tratados internacionais subscritos pelo Brasil, a exemplo da Declaração Universal da ONU sobre Direitos Humanos, e um dos principais fundamentos da República, que é a dignidade da pessoa humana, além de integrar programas vinculados ao *Codex Alimentarius*⁹, da FAO.

⁹ Quanto à análise da regulação da segurança alimentar no contexto global, com aportes normativos do Direito Econômico, faz-se um breve desvelo dessa história, explicando-se desde já que a ideia de Estados reguladores inquieta quanto ao nível e que tipo de organização regula a segurança alimentar em termos globais, destacando-se, neste cenário, a FAO, com seu *Codex Alimentarius*, a OMC, a UNASUL e o MERCOSUL. Criada em 1945, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, reúnem-se em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas. Atualmente tem 191 países membros, mais a União Europeia. A sua rede mundial compreende cinco oficinas regionais e 78 escritórios nacionais. É a FAO que lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar e, desde sua fundação, tem dado atenção especial ao desenvolvimento das áreas rurais, onde vivem 70% das populações de baixa renda, e que ainda passam fome. A FAO também é fonte de conhecimento e de

informação, ajudando os Países a aperfeiçoar e modernizar suas atividades agrícolas, florestais e pesqueiras, para assegurar uma boa nutrição a todos e o desenvolvimento agrícola e rural sustentável. (FAO, 2013a, on line). O seu *Codex Alimentarius* (Código Alimentar) é uma coletânea de princípios e normas alimentares padronizadas internacionalmente, de natureza consultiva, servindo como um código de práticas, diretrizes e outras medidas voltadas aos seus objetivos. São listas de verificação (*checklists*) de requisitos para autoridades nacionais encarregadas do controle. Os preceitos desse *Codex* são alimentados pelo Programa Conjunto de Normatização FAO/OMS, organizado por meio de uma Comissão própria (intitulada Comissão do *Codex Alimentarius*), composta pela representação de todos os Países membros, cuja gestão está centralizada na figura do Diretor-Geral da própria FAO, que, no atual tempo histórico é o brasileiro José Graziano da Silva (eleito para mandato de janeiro de 2012 a julho de 2015). Por sua vez, a Secretaria FAO/OMS fornece o apoio operacional a essa Comissão, e o “Comitê Executivo” executa as suas decisões. O programa tem também dois órgãos de assessoramento, o Grupo FAO/OMS de peritos sobre aditivos e contaminantes (JECFA), e o Grupo FAO/OMS, de peritos sobre resíduos de pesticidas (JMPR). Esta estrutura conta ainda com 30 Comitês, sobre assuntos gerais, produtos, intergovernamentais e regionais de coordenação. (GRASSI NETO, 2011). É importante explicar ainda que o *Codex Alimentarius* estrutura-se a partir de disposições gerais sobre higiene alimentar, resíduos de pesticidas e de medicamentos veterinários nos alimentos, alimentos dietéticos ou de regime, frutas e legumes tratados e congelados, suco de frutas, cereais, leguminosas, derivados e proteínas vegetais, gorduras, óleos, peixes, pesca, carne e produtos cárneos, sopas, caldos, açúcar, chocolate e derivados de cacau, leite, lácteos, método de análise e amostragem. Por seu turno, a OMC ou WTO – *World Trade Organization* (Organização Mundial do Comércio) cuida das regras sobre o comércio entre as nações, sendo comum que os seus membros negociem acordos de comércio. Neste aspecto, certamente que resulta ser uma difícil tarefa regular por meio de normas alimentares universais a segurança alimentar em um mercado mundial marcado por reiteradas crises econômicas e sociais. Quanto à semelhante regulação praticada no âmbito do MERCOSUL, remete-se consulta ao seguinte texto: BESTER, Gisela Maria; NERLING, Marcelo Arno. Efetividade de objetivos constitucionais republicanos e de direitos sociais conexos com suporte nos princípios da sustentabilidade e da segurança alimentar a nutricional – programas suplementares de alimentação escolar, agricultura familiar e dispensa de licitação pública no Brasil. In: ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BIRNFELD, Carlos André Hüning; ESPÍNDOLA, Angela Araújo da Silveira (Coords.). *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI/UNINOVE FUNJAB, 2013. p. 318-347. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=636b1370d6dfae91>>. Acesso em: 3 dez. 2014. Já no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) os Ministérios da Ciência e da Tecnologia dos 12 Países membros acordaram, no Peru, em 2012, um Programa setorial, de 2013 a 2017, para o qual inclusive há verbas para pesquisa, ensino e extensão universitária, em *Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN)*, “com vistas a viabilizar a implantação do Programa Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação aprovado no Conselho Sulamericano de Ciência,

Portanto, o direito à alimentação é um “verdadeiro mandamento diretivo”, de natureza constitucional, a ser obedecido, quer no estabelecimento de políticas públicas e na execução de ações governamentais efetivas, no processo de elaboração legislativa, na decisão/aplicação da lei pelos intérpretes, ou ainda na conduta dos produtores de alimentos. (GRASSI NETO, 2011).

Segundo o *art. 3º do SINAN – Lei Nº 11.346/06 –*, por *Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) entende-se a*

realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Esta política de segurança alimentar e nutricional organiza-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) cabe planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de SAN, de acordo com as diretrizes da própria Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecidas pelo Decreto Nº 7.272/10. Para tanto, as ações de tal Secretaria estão estruturadas em três eixos: Produção; Comercialização e Consumo, sendo que cada Departamento da SESAN é responsável por um eixo. O Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva (DEFEP) é responsável pelo eixo da Produção, devendo coordenar as ações de fomento à produção de alimentos e à inclusão produtiva da população em situação

Tecnologia e Inovação (CONSECCTI)”, da UNASUL, tendo sido também apresentado “no âmbito da Cúpula América do Sul-África (ASA).” (BRASIL, CNPq, 2013a, p. 17, on line). Entre outros tantos objetivos, a rede então formada entre Brasil, UNASUL e África, também almeja identificar tecnologias sociais em comunidades de agricultores familiares em tais Países e regiões, que associem “o desenvolvimento dessas tecnologias com a sustentabilidade ambiental, social, política, cultural e com o consumo saudável”. (BRASIL, CNPq, 2013a, p. 21, on line).

de insegurança alimentar e nutricional. O DEFEP é responsável pela gestão do Programa Cisternas; Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Projetos de apoio à estruturação da produção familiar; Projetos de apoio aos povos e comunidades tradicionais. Já o Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (DECOM) deve ser o responsável pelo eixo da Comercialização e coordenar as ações de apoio à produção, comercialização e distribuição de alimentos, visando à implementação de sistemas locais de abastecimento, responsabilizando-se ainda pela gestão dos seguintes programas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. E o Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares (DEISP) é responsável pelo eixo do Consumo, devendo coordenar as ações de promoção do acesso à alimentação adequada e gestão dos seguintes programas: Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional; Agricultura Urbana e Periurbana; Educação Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2013g, on line).

2.5. SEGURANÇA ALIMENTAR E PAA: AGRICULTURA SUSTENTÁVEL E FAMILIAR, AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR COM DISPENSA DE LICITAÇÃO COMO MEDIDA REVOLUCIONÁRIA E PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A ideia de segurança alimentar está sustentada em outras categorias conexas, a exemplo de agricultura sustentável e agricultura familiar, e a aquisição de alimentos desta promove o desenvolvimento nacional sustentável, como já se fez ver no item 2.2 *supra*, deste texto, enfatizando-se aqui, uma vez mais, que se desenvolver como pessoa e usufruir de um planeta habitável não são apenas direitos, mas também deveres precípuos das pessoas, do poder público e da sociedade como um todo.

Igualmente no item 2.2. deste artigo já se explicou como a preocupação com o tema da sustentabilidade levou à alteração do art. 3º da Lei de Licitações brasileira, determinando que a licitação se destina a garantir, também, a promoção do *desenvolvimento nacional sustentável*. No entanto, não serão debatidos aqui os conceitos de contratações públicas sustentáveis daí advindos, fundamentalmente porque as compras autorizadas sem licitação pública, tratadas neste artigo (via PAA), já o eram feitas anteriormente a tal norma (inclusive à Instrução Normativa 01/10, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), *configurando, portanto, outro exemplo de política pública que considera critérios ambientais, econômicos e sociais de modo a usar o poder de compra do Estado como mais um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social*, apenas que, neste caso, *dispensando o procedimento licitatório*¹⁰. Isto pode parecer pouco, mas *traz em si uma alta carga revolucionária contemporânea, no contexto do histórico brasileiro das contratações públicas*.

Assim, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é traduzida no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e teve os objetivos definidos pelo art. 19 da Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003. (BRASIL, 2012c, on line). Este Programa tem duas finalidades principais: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para alinhar estes objetivos e concretizar o direito à alimentação, o Programa *compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação*, destinando tais alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas

¹⁰ Tal *dispensa* está *prescrita* no § 1º do art. 14 da Lei Nº 11.947/06, *in verbis*: “§

1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.” (BRASIL, 2014d, on line).

atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O PAA também fortalece a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e contribui para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais que fortalecem os circuitos econômicos locais e regionais e as redes de distribuição e comercialização, valorizando a biodiversidade, a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivando hábitos alimentares saudáveis e estimulando o cooperativismo e o associativismo.

Nesta altura, faz-se necessário trazer um *conceito de agricultura familiar*, o qual pode ser buscado em François Houtart, para quem há discussões acerca do termo, sendo que:

[...] Algunos prefieren hablar de agricultura familiar o de agricultura de pequeña dimensión. Se puede opinar de varias maneras, pero lo esencial es el contraste entre una agricultura organizada de manera ‘industrial’, en función de la lógica del capital, o una producción orientada por campesinos autónomos con una perspectiva holística de la actividad agrícola (incluyendo el respeto de la naturaleza, la alimentación orgánica, la salvaguardia del paisaje); en otras palabras, una agricultura orientada por el valor de uso versus una actividad agraria basada sobre el valor de cambio. (2014, p. 11).

A norma brasileira que traz a *definição de agricultor familiar* é a Lei Nº 11.326/06 (BRASIL, 2014c, on line), a qual “estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. Em seu art. 3º (grifo nosso) afirma:

considera-se *agricultor familiar* e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, do, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais¹¹;

¹¹ Explica-se que o Módulo Fiscal (MF), no Brasil, é medido em hectares e variável conforme cada município, segundo previsto na tabela anexa à Instrução Especial do

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; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Ademais, pelo § 2º do mesmo artigo 3º, 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 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (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 faiscadores;

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; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011);

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. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011).

Um elo importante também é trazido aqui pelo inciso II do Decreto 7.775/12 (BRASIL, 2012b, on line), que define os *beneficiários fornecedores de alimentos do PAA*, como sendo o

INCRA Nº 20/1980, variando, no País, de 5 a 110 hectares. Por exemplo, no Município de Ijuí/RS, é de 20 ha, enquanto que em Município próximo (Passo Fundo), no mesmo Estado da Federação, o é de 16 ha.

público apto a fornecer alimentos ao PAA, quais sejam, “os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais”, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326/06, antes referida. Já o inciso I de tal Decreto foi modificado, expansivamente, pelo Decreto 8.026/13 (art. 1º), de modo a considerar como *beneficiários consumidores de alimentos do PAA* os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional “e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo GGPA, pela rede pública e filantrópica de ensino;”. (BRASIL, 2014b, on line).

O Programa antes referido (PAA) é financiado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e apresenta cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta¹², Apoio à Formação de Estoques,

¹² Neste Programa, especificamente como forma de impulsionar a agricultura familiar e incentivar a produção de alimentos em âmbito local, portanto, adequados e frescos, foi sancionada a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Posteriormente, a Resolução Nº 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 16 de julho de 2009, regulamentou os procedimentos a serem utilizados quanto a isso. A partir do surgimento destes instrumentos normativos, as escolas das redes públicas municipal, estadual e do Distrito Federal de educação básica passaram a ter que usar produtos da agricultura familiar nas refeições oferecidas aos seus alunos no mínimo 30% adquiridos obrigatoriamente de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, com dispensa de licitação. Veja-se a previsão explícita quanto a isto, no art. 14 da referida Lei: “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.”. (BRASIL, 2014d, on line, grifo nosso).

Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite e Compra Institucional.

Inicialmente, o Distrito Federal, Estados e municípios vinham promovendo convênio com o MDS e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do Programa, a Conab firmou Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA. No entanto, a Lei do PAA (Nº 10.696/03) foi alterada pela Lei Nº 12.512/11, regulamentada pelo Decreto Nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (este por sua vez já alterado também pelo Decreto Nº 7.956/13), que permite a execução do PAA mediante Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio. Assim, este instrumento está, paulatinamente, substituindo aqueles convênios. A nova forma de operação prevê a existência de um sistema informatizado, onde são cadastrados todos os dados de execução pelos gestores locais, e a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que passa a receber o dinheiro por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA, que é *uma das ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria (BSM)*, em seu eixo Inclusão Produtiva Rural. (BRASIL, 2013f, on line). Como no Brasil a miséria tem rostos e necessidades diferentes conforme cada região, sendo também a realidade no campo uma, e a da cidade outra, o Plano BSM prevê ações nacionais e regionais baseadas em três eixos: garantia de renda; inclusão produtiva; serviços públicos. No campo, por exemplo, onde se encontram 47% do público alvo do Plano, suas prioridades são aumentar a produção do agricultor através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e água. Várias estratégias no meio rural devem ser adotadas, a exemplo da assistência técnica, do fomento e sementes. O Programa Água para Todos, o acesso aos mercados, particularmen-

te pelo PAA e a compra da produção compõem a organização operacional do Sistema e da Política Agrícola para este importante setor da economia nacional.

O acesso aos mercados por meio do Programa de Aquisição de Alimentos permite ao Governo Federal a compra da produção, podendo doá-la a entidades assistenciais ou para a formação de estoques, atendendo a famílias em situação de extrema pobreza. Comprar a produção é, pois, uma das Ações previstas, e amplia as compras públicas no segmento, além da administração direta, também para escolas, hospitais, universidades, presídios, creches, bem como para a rede privada de abastecimento, como supermercados e restaurantes, que passarão a contar com a produção dos agricultores familiares (BRASIL, Plano BSM, 2013f, on line).

Chega-se, assim, ao item derradeiro deste artigo, onde desaguam todas as construções teóricas e verificações dedutivas normativas de conceitos preliminares até aqui feitas, com o desiderato maior de demonstrar que tudo isso que vem sendo feito no Brasil em termos de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dentro do seu Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive no âmbito maior da UNASUL-ASA, tem por trás a pegada – e está levando ao caminho – da *busca e da afirmação do princípio, dever e direito fundamental da soberania alimentar*. O caminho é esse, enquanto País, oxalá também o seja em plano regional e mundial. Esta é a grande revolução contemporânea que está por vir, e a este último eixo temático passa-se a tratar em seguida.

2.6. À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS: RUMO À SOBERANIA ALIMENTAR DO/NO BRASIL – A GRANDE REVOLUÇÃO QUE ESTÁ POR VIR

No contexto da Constituição Federal brasileira de 1988 já se foi lembrando ao longo deste texto que a *soberania naci-*

onal acha-se entre os princípios fundamentais da Ordem Econômica (art. 170, I), somando-se aí a proteção do *mercado interno* como integrante do “*patrimônio nacional*”, no Capítulo da Ciência e da Tecnologia, a ser “incentivado de modo a *viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País*” (art. 219, grifo nosso), tendo-se também demonstrado como se pode extrair a função extraeconômica do princípio do *desenvolvimento nacional* (a realização da sustentabilidade pelas contratações públicas sustentáveis e pelas compras diretas, sem licitações, no caso de alimentos provindos do PAA), cujo objetivo fundamental da República é garanti-lo, assim como também são objetivos republicanos a *construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem-estar de todos* (art. 3º e incisos), e a *valorização da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa enquanto fundamentos do Estado Democrático de Direito que foi posto pelos e ampara aos brasileiros, e da própria soberania do Estado e a popular, direta e indireta* (art. 1º, incisos e Parágrafo Único). Agora, neste item, quer-se demonstrar que também é possível, com este somatório todo de direitos, deveres e princípios fundamentais, ser legítimo e adequado afirmar-se hermeneuticamente o *princípio e também direito à soberania alimentar*, que reforçaria a própria efetivação, consolidação e densificação prática/concretização de todos os direitos e princípios fundamentais constitucionais listados acima, e de muitos outros mais.

Ademais, quanto a um dos principais direitos tratados ao longo deste texto, o *fundamental e adequado direito humano à alimentação*, sabe-se que a fome não é combatida apenas com o aumento da produção de alimentos e que, no Brasil, nas últimas décadas, como já se ilustrou na Introdução deste artigo,

veio sendo fortalecido, no campo da produção, “um modelo produtivo agroalimentar assentado na agricultura intensiva, mecanizada e com elevada utilização de produtos químicos” sendo que, paradoxalmente, “é a agricultura familiar que responde por parte considerável do abastecimento interno de alimentos”, chegando o Censo Agropecuário de 2006 a confirmar essa tendência – o que diminuiu a importação de alimentos pelo País –, mas a indicar também a alta disparidade havida em torno da concentração da terra conforme estes dois ramos da agricultura: enquanto que o segmento da agricultura familiar representa a principal contribuição produtiva para a geração da dieta alimentar básica dos brasileiros, e os estabelecimentos rurais de tipo familiar perfazem 84,4% do total de estabelecimentos rurais, seus agricultores ocupam somente 24,3% da área total, revelando uma enorme disparidade em relação ao acesso à terra (TRICHES; SCNEIDER, 2010, p. 2). Ora, a erradicação da fome e da pobreza enquanto misérias materiais pessoais, locais e regionais, *passa pela – e leva à – soberania alimentar; assim como esta antes passa pela – e concretiza a – sustentabilidade*, em seus mais variados pilares de sustentação. O que se foi procurando demonstrar na costura deste artigo foi isso: que tudo está imbricado nas grandes, transversais e transgeracionais temáticas ambientais, assim como que onde há vida há teia, no dizer de Capra (2012). É nesta teia tecida pela vida que se pretende falar um pouco mais sobre soberania.

A soberania, classicamente, tratada nos vieses popular (soberania do povo) e nacional (soberania do Estado Nação, que em seu tripé de sustentação aponta para três direções: a ordem internacional, a ordem interna, e a própria soberania popular), é assim explicada por José Francisco Cunha Ferraz Filho:

Perante a ordem internacional, a soberania confere ao Estado brasileiro o que se poderia dizer presença ontológica da unidade política internacional, isto é, existência jurídico-política do Estado brasileiro e sua participação na comunidade inter-

nacional de Estados. Essa categoria de soberania está intimamente ligada com o que dispõe o art. 4º [CF], que garante a independência da nação brasileira em relação aos outros Estados na ordem internacional, a auto-determinação do povo brasileiro perante a comunidade global, bem com a defesa da paz como objetivo cardinal das relações internacionais. Há, contudo, que consignar que a celebração dos pactos internacionais aponta para uma relativização da soberania, nos moldes que de maneira pioneira demonstram os países da União Europeia.

Já a *soberania interna* se mostra de duas formas: a soberania do Estado brasileiro ante os nacionais ou estrangeiros que estiverem em seu território e a soberania da República brasileira sobre os estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. A *summa potestas* (do latim: maior poder; poder soberano, ou simplesmente soberania) da República em relação aos seus nacionais ou estrangeiros permite o exercício da jurisdição nacional sobre litígios de qualquer natureza de que venham participar dentro do território nacional.

A soberania do Estado brasileiro garante-lhe perante as entidades federadas do país uma posição de superioridade hierárquica.

Por último, é preciso considerar que *a soberania popular é a causa intrínseca da soberania do próprio Estado brasileiro, é a fonte do dinamismo da democracia. Na verdade, é o princípio que permite sua atualização por meio de eleições regulares e periódicas, livres e limpas, proporcionando a transformação da opinião pública em vontade política, democraticamente manifestada pelo desejo do verdadeiro titular do poder político: o povo.*

De maneira objetiva, *o termo 'soberania', como empregado na CF, enfatiza a independência do Brasil e sua não submissão a nenhuma força externa, ou mesmo interna, que não represente os interesses nem a vontade do seu povo.* (2014, p. 4, grifos nossos).

Em contraponto, Celso Fernandes Campilongo, na Apresentação à célebre obra de Luigi Ferrajoli sobre a soberania no mundo moderno, enfatiza que, para o autor italiano, a própria ideia de soberania não tem como se coadunar com a sujeição do poder à lei, sendo também incompatível com as

Cartas Internacionais de Direito, tratando-se, assim, de um “pseudoconceito”, até mesmo de uma “categoria antijurídica”. De fato, diz o autor brasileiro, “num estado de direito, onde todos se submetem à lei, *dissolve-se a soberania como poder livre das leis e que não reconhece superior algum. Todos os padrões são subordinados ao direito.* A Carta da ONU e a Declaração dos direitos do homem apenas reforça essa imagem.” (CAMPILONGO, 2007, p. IX, grifo nosso). Segue explicando as inovadoras concepções de Ferrajoli quanto à soberania:

A crítica de Ferrajoli, centrada na imagem de um Estado nacional unitário, acerta ao dizer que *o Estado nacional é desajeitado para o desempenho de suas atuais tarefas. Tome-me como exemplo a globalização econômica.* Ela tem exigido reformas estruturais que, de um lado, parecem enfraquecer o Estado: descentralização, agências regulatórias, poderes privados, delegação de competências, privatizações. *Tudo isso sugere que o Estado, como sublinha Ferrajoli, é ‘grande demais para a maioria de suas atuais funções administrativas’.* Porém, paradoxalmente, *a globalização também exige Estados cada vez maiores – os atuais talvez sejam pequenos – para fazer frente aos desafios de adequação à economia mundial.* Em suas palavras, o Estado ‘é demasiado pequeno para as grandes coisas’. Daí o crescente recurso aos blocos econômicos e aos fóruns internacionais. *Simultaneamente, menos soberania e mais soberania?*

Ferrajoli acredita na ‘razão artificial’ do direito, especialmente na força generosa de um direito internacional fundamentado não na soberania dos Estados, mas na autonomia dos povos: *a humanidade no lugar dos Estados*; um constitucionalismo mundial, inclusive com garantias jurisdicionais globais, no posto ou ao lado dos constitucionalismos nacionais. (2007, p. IX-X, grifos nossos).

Sem entrar na discussão sobre o constitucionalismo global, neste artigo quer-se apenas ressaltar, desta obra já clássica na temática, o *lado humanista da soberania*, ligando-o a outra reflexão, do autor espanhol Francisco Garrido Peña (2009, p. 471-77), que *une o problema da crise ecológica atual à necessidade de decrescimento econômico e, por via de con-*

seqüência, a uma mudança no perfil da soberania popular, eis que a que até hoje se viu atuando no jogo democrático veio sendo marcada pelo próprio modelo econômico de crescimento estabelecido e em franca marcha consumista de recursos naturais, gerador da própria crise ambiental. Por certo, afirma ele, que “as mudanças requeridas para aproximar democracia e decrescimento são múltiplas e muito complexas”, por isso aborda somente as mudanças em um campo conceitual restrito, o dos processos de legitimação das decisões coletivas, qual seja, o *espaço da soberania popular*, entendendo esta soberania como “procedimento”, de matriz habermasiana, mas insuficiente ainda “para uma interiorização das obrigações em relação a comunidades invisíveis (as gerações futuras) ou silenciosas (comunidade biótica)”. No fundo, de sua fala quer-se extrair a proposta de adequação do sistema democrático às demandas de sustentabilidade e à autocontenção derivadas da crise ecológica, sendo que nela “a soberania como procedimento deve obrigar a incluir os direitos de autonomia dos outros distantes (gerações futuras) e a existência dos outros próximos (a comunidade biótica) como limite insuperável e intangível da própria autonomia.” E é precisamente este sentido de *autonomia* que se quer, neste artigo, *ligar à soberania alimentar, enquanto autonomia emancipatória das presentes e futuras gerações, e até da comunidade biótica em geral.*

Um retorno às normas mostra que já na ordem infraconstitucional brasileira o art. 5º da Lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SINAN (Lei Nº 11.346/06) assim preceitua: “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.*” (BRASIL, 2013c, grifo nosso).

Também no âmbito regional maior, incluindo a UNASUL e a África, como se demonstrou ao longo deste artigo, os

compromissos já firmados pelo Brasil o são no sentido de investir em Programas que privilegiem a soberania dessas nações reunidas em termos alimentares e nutricionais.

Diante deste amplo gizado quadro, faz-se, neste artigo, uma *tentativa de conceituar o que seria a soberania alimentar*, reivindicando que cujo *esboço conceitual* pelo menos inclua os seguintes componentes: *primeiramente a própria segurança alimentar e nutricional como signo de autonomia emancipatória de um Estado preocupado com as suas populações intergeracionais* – contemplando todos os elementos que as envolvam, como já foi largamente estudado neste texto –, fortalecida pela produção e distribuição em quantidades suficientes, regulares e permanentes de alimentos no mercado interno (pagante e não pagante – necessitando este de transferência de renda oficial ou não), pela regulação e manutenção de preços viáveis a todos os produtores e consumidores aptos a pagar, pela produção dos alimentos segundo critérios de sustentabilidade ambiental, econômica, social e cultural, pela manutenção de cardápios variados, nutritivos e saudáveis conforme as necessidades humanas básicas de nutrientes, notadamente em hospitais, creches, escolas, unidades penais, abrigos para idosos, comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas etc., pela priorização do labor agroecológico dos agricultores familiares e o combate ao uso de agrotóxicos com a utilização de controle biológico de pragas, pela adequada equação – constitucional e legal – do ainda existente problema do trabalho infantil no âmbito da agricultura familiar, pelo controle nas políticas de exportações de alimentos de modo a disponibilizar ao povo brasileiro (soberania popular) os melhores alimentos, deixando no País exemplares das melhores frutas, dos melhores legumes, da melhor carne, do melhor café etc., a preços acessíveis a toda a população, devendo evitar o desperdício nas lavouras (locais de produção), no iter das logísticas de transporte, e nas feiras livres, supermercados, restaurantes etc. (locais de comercializa-

ção), ter estoques suficientes e adequados (com alimentos de qualidade e com variedade) tanto para o mercado interno quanto para o socorro ao mercado externo comercial e humanitário/altruísta (socorro às catástrofes naturais e geradas pela ação dos homens em outras partes do planeta). Isto tudo requer, por sua vez, fortalecimento da economia local, diminuição dos custos com transporte e armazenamento de alimentos, fomento à produção local de modo que o pequeno agricultor – que na realidade é aquele que produz a maior parte dos alimentos para uma população – tenha a possibilidade de ter trabalho e renda, de ficar unido à terra, e de estar ligado a um mercado permanente, cuja primeira iniciativa bem sucedida já se pode ver no PAA (via escolas e possíveis outras instituições).

Por fim, é certo que o Brasil vem dando lições ao mundo em matéria de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo sido referência na área, de 2003 para cá, eis que providenciou, na última década, políticas que apoiam a aproximação de consumidores e produtores no nível local, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição e Alimentos da Agricultura Familiar. Pesquisadores demonstram que, a partir disso, se tem observado como resultados aparentes “uma modificação no nível do consumo, no que diz respeito à aceitação de alimentos mais saudáveis e adequados, uma revitalização com novas perspectivas de mercado para a agricultura familiar e o fomento de práticas de produção consideradas menos nocivas ao ambiente” (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Porém, falta mais, há muito mais a conquistar-se, como a superação total da fome, da miséria material (daquele tipo de pobreza que impede o acesso regular e permanente aos alimentos, pois fome e pobreza andam juntas) e da desnutrição/subnutrição, da má distribuição de alimentos e de seu desperdício e consumo inadequado (que levam ao estado de insegurança alimentar), dos índices de problemas de saúde ligados à má alimentação (sobrepeso e doenças crônicas não transmis-

síveis associados a uma grande, mas declinante, prevalência de déficits nutricionais), *para chegar-se, pelo mesmo caminho de combate a tudo isso, ao da conquista da soberania alimentar*. Ainda, é preciso bem compreender como a lógica dominante da apropriação privada e do controle da terra no Brasil acaba dificultando as propostas populares – a exemplo de reforma agrária –, enquanto hipóteses desejáveis e necessárias para a ressignificação da relação homem-natureza com base no conceito de produtividade biológica. Como bem lembrado por Erika Macedo Moreira e Renato Calixto: “[...] *as imposições ideológicas e econômicas do capital em considerar a natureza como mercadoria ameaçam a soberania alimentar e nacional [...]*” (2015, p. 134, grifo nosso), o que, segundo os autores, acabam também por excluir o camponês do acesso à terra, reforçar os resíduos históricos escravocratas e a arrogância política dos empresários do agronegócio, subjugando à pobreza monetária a maior parte dos camponeses. Certamente que estes são alguns, entre tantos desafios que precisam ser adequadamente compreendidos para poderem ser superados, neste caminho de luta pela soberania alimentar.

Após a explanação feita ao longo deste artigo, permitindo-se dialogar os seus vários itens entre si, deixam-se estas contribuições para maiores reflexões que daqui possam derivar.



REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 641-729, January, 2000.
- BADER, Pascal. *Conceitos de sustentabilidade*. Disponível em:
<<http://www.goethe.de/ges/umw/dos/nac/den/pt3106180.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2010
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Traducción de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2002.
- _____. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BESTER, Gisela Maria. *A responsabilidade socioambiental da corporação no contexto do aquecimento global, da sociedade de risco e do desenvolvimento sustentável: quo vadis, empresa?* São Paulo: UNIETHOS, 2008. Disponível em:
<<http://www.uniethos.org.br/Uniethos/Documents/A%20responsabilidade.PDF>>. Acesso em: 7 dez. 2008.
- _____. *Direito Constitucional – Fundamentos teóricos*. São Paulo: Manole, 2005. v. 1.
- _____; DAMIAN, Giomára Bester. Contratações públicas sustentáveis no Brasil a partir da regulamentação do art. 3º da Lei 8.666/93: o desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da administração pública federal. In: CALDAS, R. C. da S. G.; CADEMARTORI, L. H.; PINTO, H. E. (Coords.). *Direito e Administração Pública*. Florianópolis: CONPEDI/UFF, FUNJAB, 2012. p. 169-197. Disponível em:
<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=77ec6f21c85b637c>>. Acesso em: 7 set. 2013.

_____; NERLING, Marcelo Arno. Efetividade de objetivos constitucionais republicanos e de direitos sociais conexos com suporte nos princípios da sustentabilidade e da segurança alimentar a nutricional – programas suplementares de alimentação escolar, agricultura familiar e dispensa de licitação pública no Brasil. In: ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BIRNFELD, Carlos André Hüning; ESPÍNDOLA, Angela Araújo da Silveira (Coords.). *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI/UNINOVE FUNJAB, 2013. p. 318-347. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=636b1370d6dfae91>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. Desenvolvimento nacional sustentável e sustentabilidades econômica, ambiental, social e cultural pela via da agricultura familiar no Brasil: direitos humanos fundamentais adequados à alimentação e à educação fomentados e providos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Caminhos para a soberania alimentar. In: BESTER, Gisela Maria; HILÁRIO, Gloriete Marques Alves; SOUSA, Ranielle Caroline de (Coords.). *Terra, desenvolvimento e trabalho: direitos humanos fundamentais à alimentação, à educação e ao trabalho digno*. Curitiba: Instituto Memória, 2015. p. 172-217.

BRASIL. ANA. *ANA e Ministérios assinam acordo para promover uso sustentável da água no campo*. Disponível em:

<http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=12449>. Acesso em: 5 dez. 2014a.

_____. *CNPq. Chamada MCTI/Ação Transversal-LEI/CNPq Nº 82/2013 – Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito da UNASUL e ÁFRICA*. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/chamadaspublicas;jsess>

io-
nid=131BBDE461529140373A0569D70B542E?p_p_id
=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTA
NCE_0ZaM&filtro=resultados&startPage=2&buscaCha
mada=&ano=2013>. Acesso em: 4 nov. 2013a.

_____. *CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimen-
tar*. Disponível em:
<<http://www2.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 3
jul. 2013b.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, pro-
mulgada em 5 de outubro de 1988, com as Emendas
Constitucionais e as Emendas Constitucionais de Revi-
são posteriores.

_____. *Decreto Nº 7.746*, de 5 de junho de 2012. Dispõe so-
bre a regulamentação do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21
de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e
diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento
nacional sustentável por meio das contratações realiza-
das pela administração pública federal direta, autárquica
e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e
institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade
na Administração Pública – CISAP. *Diário Oficial da
União*. Brasília, 6 jun. 2012a.

_____. *Decreto Nº 7.775*, de 4 de julho de 2012. Regula-
menta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que
institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Ca-
pítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e
dá outras providências. Disponível em:
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-
2014/2012/Decreto/D7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm)>. Acesso em: 13 ago.
2012b.

_____. *Decreto Nº 8.026*, de 6 de junho de 2013. Altera os
Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regula-
menta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996,

de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm#art1>. Acesso em: 3 dez. 2014b.

_____. *Lei N° 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012c.

_____. *Lei N° 10.696*, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012d.

_____. *Lei N° 11.326/06*, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 4 dez. 2014c.

_____. *Lei N° 11.346*, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 18 jul. 2013c.

_____. *Lei N° 11.947*, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o

atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 5 dez. 2014d.

_____. *Lei Nº 12.349*, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1>. Acesso em: 18 jul. 2013d.

_____. *Lei Nº 12.512*, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.512-2011?OpenDocument>. Acesso em: 15 jul. 2013e.

_____. *Plano BSM - Plano Brasil Sem Miséria*. Disponível em:

<<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>. Acesso em: 15 ago. 2013f.

_____. *Segurança Alimentar*. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>>. Acesso em: 15 jul. 2013g.

- _____. *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan>>. Acesso em: 3 jul. 2013h.
- CAMPILONGO, Celso. A soberania dividida. In: FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. 2. ed. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. VII-XII.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. 13. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.
- CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?page_id=3>. Acesso em: 21 jun. 2012.
- ESTORNINHO, Maria João. *Direito da Alimentação*. Lisboa: AAFDL, 2013.
- FAO LANÇA RELATÓRIO SOBRE O IMPACTO AMBIENTAL DO DESPÉRDICIO DE ALIMENTOS. Disponível em: <<http://aldeiacomum.com/2013/09/10/1109-ao-vivo-fao-lanca-relatorio-sobre-o-impacto-ambiental-do-desperdicio-de-alimentos/>>. Acesso em: 10 set. 2013.
- FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; OMS – Organização Mundial da Saúde. *Codex Alimentarius Commission. Procedural Manual*. 19. de. Section I: Basic texts and definitions. General Principles of the Codex Alimentarius. Roma: Joint FAO/WHO, Food Standards Programme, 2010. Disponível em: <http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp>. Acesso em: 6 ago. 2013a.
- _____. *Report of the World Food Conference, 05-16 nov., 1974, Rome, 1975*. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/15701/>>. Acesso em: 10 set. 2013b.

- _____. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Cúpula Mundial sobre a Segurança Alimentar. 13-17 nov. 1996. Roma. Disponível em: <http://fao.org/wsf/index_en.htm>. Acesso em: 8 ago. 2013c.
- _____. *The state of Food Insecurity in the World 2010*. Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2013d.
- _____. *Understanding the Codex Alimentarius*. Revised and Updated. Roma: FAO, 2005. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/008/y7867e/y7867e00.HTM>>. Acesso em: 8 ago. 2013e.
- _____. *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches*. Director General's Report. Roma, FAO, 1983. Disponível em: <http://www.ipcinfo.org/attachments/easf_pb_issue2_fs_response.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2013f.
- FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. 2. ed. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. I – a soberania. In: MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Ana Candida da Cunha (Coord.). *Constituição Federal interpretada*. 5. ed. São Paulo: Manole, 2014. p. - .
- GARRIDO PEÑA, Francisco. El decrecimiento y la soberaniaa popular como procedimiento. *Revista Res Publica*, Suplemento I, Univerisdad de Murcia, p. 471-477, 2009.
- GASPAR, Carlos Alberto de Faria. *Responsabilidade social ambiental empresarial: do conceito à prática*. (Artigo publicado em 29/05/2005). Disponível em: <www.crescer.org/labideias.php?&idArt=4>. Acesso em: 26 mar. 2008.

- GASPAR, Antonio. *Aberta inscrição para prêmio de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://invertia.terra.com.br/sustentabilidade/interna/0,,OI2670202-EI10411,00.html>>. Acesso em: 11 mar. 2008.
- GRASSI NETO, Roberto. *Segurança alimentar: da produção agrária à proteção ao consumidor*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, [s. n.], 2011.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1991.
- HIDALGO F., FRANCISCO; HOUTART, François; LIZÁRRAGA A., Pilar (Ed.). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas, y desafios*. Quito: IAEN, 2014.
- HOUTART, François. El carácter global de la agricultura campesina. In: HIDALGO F., FRANCISCO; HOUTART, François; LIZÁRRAGA A., Pilar (Ed.). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas, y desafios*. Quito: IAEN, 2014. p. 11-16.
- HUBERMAN, Leo. *Nós o povo: a epopéia norte-americana*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LOVINS, L. Hunter; COHEN, Boyd. *Capitalismo climático: liderança inovadora e lucrativa para um crescimento econômico sustentável*. Tradução de Claudia Gerpe Duarte e Eduardo Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2013.
- MATTOS, Paulo Henrique Costa. O agrocídio de cada dia. *Jornal do Tocantins*, 28 de novembro de 2014. p. 4.
- MERCOSUL. *Principais temas da agenda do Mercosul. O Mercosul Hoje*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da>

- agenda-do-mercosul>. Acesso em: 7 jul. 2013.
- MILARÉ, Édís. *Princípios fundamentais do Direito do Ambiente*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31982-37487-1-PB.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2013.
- MOREIRA, Erika Macedo; CALIXTO, Renato. Fortalecer a educação do campo e a assessoria jurídica popular: a experiência da Pós-graduação em Direitos Sociais do Campo. In: BESTER, Gisela Maria; HILÁRIO, Gloriette Marques Alves; SOUSA, Ranielle Caroline de (Coords.). *Terra, desenvolvimento e trabalho: direitos humanos fundamentais à alimentação, à educação e ao trabalho digno*. Curitiba: Instituto Memória, 2015. p. 127-154.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- NEVINS, Allan; COMMANGER, Henry Steele. *História dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Bloch, 1967.
- NUNES, Mérces da Silva. *O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- O FUTURO QUE QUEREMOS: documento final da Conferência Rio+20, versão em espanhol. Rio de Janeiro: ONU, 2012.
- ONU-Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inte_r_universal.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- _____. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Decreto Nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <

- 1994/D0591.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- _____. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. *Relatório da Cúpula Agenda 21. Programa de Ação do Rio*. Disponível em: <http://un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_14.shtml>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- _____. *Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas*. Nes dimension of human secutity. In: Human Devolopment Report 1994. Oxford-New Yourk. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- ROBERTS, Paul Craig. *O capitalismo global está destruindo a raça humana*. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/03/o-capitalismo-global-esta-destruindo-raca-humana/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- SACHS, Ignacy. *As cinco dimensões da sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.cidade.usp.br/projetos/dicionario/verb12/0012/>>. Acesso em: 10 ago. 2010.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2007.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2003.
- TRICHES, Rozane Márcia; SCNEIDER, Sérgio. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no Município de Dois Irmãos (RS). *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, p. 1-15, 2010.