

**SEGURANÇA ALIMENTAR:
reflexões sobre a posição brasileira e seus potenciais políticos e jurídicos**

José Augusto Fontoura Costa¹

Fernanda Sola²

Patrícia Saltorato³

RESUMO

Este artigo busca explorar a questão da segurança alimentar internacional tanto no âmbito do lançamento do tema pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura em 1996, como no âmbito do campo teórico das Relações Internacionais; buscando compreender o papel do Brasil no cenário mundial da produção e distribuição de alimentos. A metodologia de pesquisa envolveu a realização de uma revisão teórica sobre o tema visando analisar as transformações históricas do Direito Internacional e sua interação com a política internacional. Entre suas conclusões tem-se que o Brasil, apesar de importantíssimo ator internacional no campo da produção agrícola e da segurança alimentar defronta-se com desafios internos a serem enfrentados como as oposições entre agricultura intensiva e familiar e entre produtores agrícolas e ambientalistas. Apesar

¹ Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Livre-Docente da Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado do Departamento de Direito Internacional – USP . End. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Email: jaugfcostag@hotmail.com

² Pós-Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Doutora em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo – USP. Docente do Programa de Pós-Graduação de Sustentabilidade na Gestão Ambiental na Universidade Federal de São Carlos – PPGSGA/UFSCar. E-mail : solafernanda@gmail.com

³ Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Docente do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção na Universidade Federal de São Carlos – PPGEPS/UFSCar. Email : saltorato@ufscar.br; patriciasaltorato@gmail.com

disso, a pesquisa revelou que a experiência brasileira acumulada na última década e meia, relativa à gestão do conflito entre modelos agrários e à importância da mediação e dos incentivos públicos, consolidou-se numa posição intermediária e dualista em prol de um regime que gere incentivos e exceções para bens produzidos em unidades familiares, a ser estabelecido segundo um modelo de exploração da terra, e não por país.

PALAVRAS-CHAVE: SEGURANÇA ALIMENTAR, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, DIREITO INTERNACIONAL.

INTRODUÇÃO

A questão alimentar se coloca na primeira fileira dos temas relevantes para a geopolítica do século XXI e, portanto, na do delineamento de estratégias brasileiras que potencializem sua posição entre os grandes produtores de bens agrícolas e pecuários.

Este artigo busca explorar a questão da segurança alimentar internacional tanto no âmbito do lançamento do tema pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura em 1996, como no âmbito do campo teórico das Relações Internacionais; buscando compreender o papel do Brasil no cenário mundial da produção e distribuição de alimentos. A metodologia de pesquisa envolveu a realização de uma revisão teórica sobre o tema visando analisar as transformações históricas do Direito Internacional e sua interação com a política internacional.

Este artigo inicia a Seção 1, explorando este tema por meio de uma revisão teórica, delimitando e suturando a questão da segurança alimentar internacional, partindo do lançamento do tema pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 1996 e posicionando tal temática no campo teórico das Relações Internacionais.

A partir desta análise, a Seção 2 busca compreender o papel do Brasil no cenário mundial da produção e distribuição de alimentos. Rico em solos férteis, luz solar e água potável, o país vem incrementando sua produção agropecuária, favorecendo as exportações e ao mesmo tempo, contribuindo para a erradicação da fome no território nacional (FAO; IFAO; WFP, 2015).

A Seção 3 analisa as transformações históricas do Direito Internacional e sua interação com a política internacional, incluindo sua capacidade de gerar efetividade e estruturar regras internacionais com pretensão de universalidade podendo ser estas, um importante instrumento de regulação e proteção de fluxos econômicos internacionais, mesmo que suas virtudes decresçam rapidamente quando confrontadas com questões de segurança e defesa.

Por fim, no contexto apresentado, a Seção 4 explora a composição de instrumentos jurídicos efetivos mediante o desenho adequado de estruturas organizacionais e normativas (WENDT, 2004) depende de inúmeras considerações no amplo espectro teórico das Relações Internacionais, sobretudo nas relações de complementariedade e tensão entre realismo, institucionalismo e construtivismo. Assim, as políticas brasileiras serão melhor planejadas sempre que se tomem em consideração os complexos quadros de interação entre Direito e Relações Internacionais, de modo a influenciar a formação de normas internacionais e fazer valer as regras apropriadas aos interesses estatais.

1 SEGURANÇA ALIMENTAR E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Há 21 anos, a partir da reunião da Cúpula Mundial da Alimentação da FAO, produziu-se a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (DSA), além de um Plano de Ação (PASA) e a definição de sete compromissos para lidar

com a premente questão da então denominada segurança alimentar⁴. A definição adotada no PASA foi de que:

Existe segurança alimentar quando todas as pessoas, em todas as ocasiões, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, os quais atendam suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável⁵.

Desde então houve considerável melhora da disponibilidade e acesso aos alimentos, embora, ainda existissem, em 2015, 795 milhões de subnutridos (FAO; IFAD; WFP, 2015). Além de exortar os países à cooperação internacional para a redução e erradicação da fome, houve uma importante mensagem da DSA voltada a refrear o uso estratégico da produção e da disponibilidade de alimentos, em particular:

O alimento não deve ser usado como instrumento de pressão política ou econômica. Reafirmamos a importância da cooperação internacional e da solidariedade bem como a necessidade de evitar medidas unilaterais que não estejam de acordo com o Direito internacional e a Carta das Nações Unidas e que ponham em perigo a segurança alimentar.

Reconheceu-se, assim, o evidente potencial de utilizar o alimento como meio para fazer valer o poder de um Estado contra outro. Embora a definição formalmente aceita leve a crer que a noção de *segurança* se refira só ao bem-estar das populações humanas, o temor do uso estratégico da produção e do acesso aos alimentos é difícil de afastar e subjaz a temática da segurança alimentar.

Essa temática pode ser compreendida como relevante segundo diferentes níveis de análise. Em primeiro lugar, ao tratar dos recursos naturais como um dos elementos para a composição e cálculo do poder, Morgenthau (2003) dá pleno protagonismo aos alimentos, sem os quais prontamente se corrompem “todos os demais aspectos capazes de sustentar o poder” (MORGENTHAU, 2003 [1948], p. 201), afirmando ainda que:

Um país que seja autossuficiente, ou quase, em comida já conta com uma grande vantagem inicial sobre qualquer outro que, para não se exaurir de inanição, tenha de importar os alimentos que não produz,

⁴ Disponível em <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>, consultado em 17 de setembro de 2016.

⁵ A menos que esclarecido de modo diverso, as traduções são da autora.

embora mal tenha condições materiais para adquiri-los. (MORGENTHAU, 2003 [1948], p. 200-203).

No que tange à plasticidade de tal elemento do poder, o autor alerta que se trata de campo bastante instável, sobretudo tendo em vista mudanças estratégicas de curto prazo, embora, considerando políticas mais dilatadas no tempo, seja possível direcionar o sistema agrícola a culturas e técnicas mais produtivas, bem como incentivar a reforma de hábitos alimentares mais eficientes.

A noção de arma alimentar admite, além da autonomia na produção capaz de sustentar outros esforços estratégicos, o uso da dependência de outros países como forma de alavancar decisões em outros setores, pois como lembram Mazoyer e Roudart (2010):

Quanto à arma alimentar, ou seja, o poder mortal que um ou vários países exportadores de cereais podem ter de colocar sob embargo e condenar à fome um país importador muito dependente, ela não tem nada a ver com uma política econômica. Geralmente, ela tem como meta obrigar o governo do país importador a se submeter a uma ou outra exigência política do ou dos países exportadores. [...] enquanto ela for uma ameaça a ser utilizada, numerosos países importadores continuarão a proteger sua agricultura de víveres a fim de manter o autoabastecimento em nível suficiente para garantir a segurança alimentar (MAZOYER; ROUDART, 2010, p.478).

Deste modo, embora a ameaça alimentar se mostre muito evidente quando analisada em face de potenciais conflitos bélicos, mesmo seu emprego isolado impulsiona políticas de autarquia. Por outro lado, ao discutir as tensões ideológicas e a formação de uma identidade do terceiro mundo, Morgenthau (2003 [1948], p. 189) afirma ser a dimensão política um aspecto central da geografia da fome, *in verbis*:

A eliminação das desigualdades em matéria de provisão de alimentos não constitui, portanto – nem mesmo primariamente –, uma questão de tecnologia agrícola e generosidade coletiva, mas de interesse e vontade política. Em muitas sociedades a perpetuação da pobreza que se revela de modo mais acintoso na escassez de alimentos, não representa simplesmente um outro episódio infeliz que possa ser solucionado por meio de reforma tecnológica, mas resulta de deliberadas opções sociais, econômicas e políticas. Se alguém quiser livrar o mundo da fome terá de libertar essas sociedades das situações que lhe deram causa. Na maioria dos casos, isso significará uma reforma radical – e, talvez mesmo, uma

revolução. Constitui matéria de controvérsia saber se as elites políticas das nações do Terceiro Mundo estão dispostas a pôr em prática a sua própria retórica. (MORGENTHAU, 2003 [1948], p. 189).

Deste modo, a posição do mais representativo dos autores realistas, considerando sempre o objetivo de incrementar o poder nacional, é de que a segurança alimentar é fundamento de grande importância para as estratégias nacionais. Admite-se no entanto, que uma geopolítica da fome capaz de condenar grandes populações à subnutrição e à inanição não é meramente o resultado de um processo técnico ou de condições de clima e solo, mas de opções políticas deliberadas o que, nas suas palavras, abrange o domínio do povo pelas elites locais e, por inferência, pode resultar em incentivos externos para sua perpetuação, sempre que se pretenda manter enfraquecido um possível rival.

Em outros termos, a cooperação para o incremento internacional de a segurança alimentar no sentido de direito social fundamental, está em tensão com a meta de base da política exterior: obter a maior vantagem em termos de poder. Exceções evidentes se colocam na construção de alianças e, eventualmente, no fortalecimento político interno de aliados. Em termos líquidos, porém, o aumento da segurança alimentar de meu vizinho aumenta seu poder e, portanto, reduz minhas vantagens relativas. Nesse sentido, a cooperação para o incremento universal da segurança alimentar é contrária à intuição de um formador de políticas estruturalista (WALTZ, 2002 [1979]) e, portanto, depende de algum suporte adicional para se sustentar.

Em linhas gerais, a teoria dos regimes internacionais (AXELROD; KEOHANE, 1993; GONÇALVES; COSTA, 2011; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997; KEOHANE, 2005; KRASNER, 1983) pode representar uma abordagem alternativa, pois: (i) considera relevantes não apenas os ganhos relativos (líquidos), mas os absolutos (brutos), o que justifica a cooperação mesmo com o incremento do poder de outro ator; (ii) coloca mais atenção em aspectos econômicos e permite uma avaliação em dois patamares e (iii) considera haver influência das instituições

internacionais no processo e no resultado da tomada de decisões (GONÇALVES; COSTA, 2011).

Nesse sentido, não seria insensato observar a cooperação entre Estados com a finalidade de melhorar o acesso aos alimentos por meio de redução dos custos de transporte e intensificação de fluxos comerciais e da facilitação de acesso a tecnologias de produção mais eficientes. Em termos estritamente políticos, o incremento do poder de segmentos sociais mais pobres e excluídos poderia melhorar a distribuição, apesar do desejo de algumas elites locais.

O benefício dos atores mais centrais, além do mero altruísmo, seria resultante de maiores exportações de bens e tecnologias, além do favorecimento da criação de novos mercados consumidores. Em termos geopolíticos, o aumento da robustez das relações comerciais e econômicas pode gerar interdependência e, com isso, até mesmo favorecer a manutenção de zonas de influência e eventuais alianças.

Porém, deve-se considerar que a atenção à esfera econômica, sempre tracionada pela geopolítica, não é necessariamente favorável à universalização do acesso a comida. A agenda é bastante complexa e a preferência pela utilização de instrumentos de mercado não necessariamente favorece uma maior produção ou uma melhor distribuição de alimentos. Questões como a (i) da baixa eficiência distributiva das políticas adotadas por países agrupados em foros multilaterais (CLAPP; MURPHY, 2013); (ii) do predomínio de empresas que controlam o setor de cereais (CLAPP; FUCKS, 2009; MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012) e (iii) dos limites institucionais e práticos ao estabelecimento de políticas cooperativas brasileiras (BEGHIN, 2014) coloca a hipótese de que o duplo sentido da segurança alimentar cria tensões que pressionam a abertura para a participação nos processos de tomada de decisão de entidades não estatais no debate.

Deste modo, também por hipótese, a construção de um regime consistente e capaz de lidar com a problemática da produção e distribuição internacional de alimentos, visando à universalidade do acesso a uma nutrição de qualidade, depende de um ajuste institucional capaz de preservar as políticas geoestratégicas,

direcionar ou restringir parcialmente as econômicas e permeabilizar sistemáticas de participação e avaliação por entidades não estatais.

Há também questões de gestão dos recursos naturais envolvidos na produção dos alimentos, pelo menos água, terra, energia solar e biodiversidade, alguns dos quais com usos múltiplos e rivais (SOLA, 2015). Nesse sentido, é importante ressaltar que a tentativa de criação de um regime jurídico universal para as bacias hidrográficas internacionais, apesar da recente entrada em vigor internacional da Convenção das Nações Unidas sobre os Usos Não Navegacionais dos Cursos d'Água Internacionais, firmada em Nova Iorque em 1997, está longe de amear uma massa crítica das partes que dê efetividade a suas normas, apesar da abordagem relativamente conservadora em termos de preservação de exclusivos soberanos territorialmente distribuídos (COSTA; SOLA; SILVA, 2016). A complexidade e sensibilidade ainda maiores do tema alimentar, combinadas com a submissão plena à soberania territorial estatal, fazem as propostas de um regime internacional de segurança alimentar parecerem ainda mais utópicas.

Por outro lado, a problemática distributiva se concentra na verificação dos interesses de atores públicos e privados na captura dos benefícios resultantes do uso e venda de bens agrícolas, inclusive para gerar energia. Nesse sentido, há um afastamento da estrita territorialidade em razão das dinâmicas comerciais e financeiras globais. As quatro principais companhias de commodities agrícolas – Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill e Louis Dreyfuss – são capazes de influenciar as condições do mercado internacional de alimentos a fim de capturar a maior parte dos benefícios do setor e controlar aspectos regulatórios (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012). Embora isso não se dê isoladamente em relação a outros atores, como Estados, bancos e outras empresas com perfil assemelhado é inegável o papel destes atores no campo da segurança alimentar.

Nesse sentido, há um deslocamento da apreciação das Relações Internacionais, cujo marco realista e, em grande medida, o da teoria neo-institucional dos regimes internacionais não são capazes de tratar várias questões. É óbvia, do ponto de vista de uma perspectiva clássica, a importância do controle territorial

soberano sobre as áreas produtivas, o que, em caso de qualquer conflito bélico ou mesmo em face da necessidade de provocar pressões difíceis de resistir, possibilite restringir e impedir os fluxos comerciais de commodities agrícolas.

A temática da captura comercial e financeira do uso dos recursos naturais, em que pese o imenso impacto de médio e longo prazo sobre a construção do poder estatal, potencialmente encontra melhores instrumentos de análise nas franjas cognitivistas do institucionalismo (YOUNG, 1989; 1994; YOUNG; LEVY, 1999) e no construtivismo (WENDT, 1999; 2004), que tenderão a enfatizar o caráter transformador e construtivo de novas percepções.

2 A POSIÇÃO BRASILEIRA

Para traçar as linhas gerais da posição brasileira é importante dar conta de alguns aspectos particularmente relevantes para as questões de segurança alimentar, em particular: a produção agropecuária em relação à autossuficiência e capacidade de exportação e a importância dos elementos biotecnológicos na composição da produção nacional. Além disso, em virtude da redução expressiva da fome, desnutrição e subalimentação no Brasil aborda-se a temática da distribuição e do acesso aos alimentos.

Logo de início, é possível afirmar que o país é autossuficiente em alimentos. Embora exista importação de alimentos, especialmente em virtude de necessidades tradicionais e culturais da população, o país não apenas produz comida suficiente para sua manutenção, como apresenta uma pauta de exportações com significativa presença de bens agrícolas. O principal produto é a soja, que responde por cerca de 11,3% do total das exportações brasileiras, seguida pelo açúcar bruto (4,3%), carne de frango (3,2%), farelo de soja (2,85%), café em grãos (2,55%) e carne bovina (2,35%). O total dos alimentos em estado primário é de pouco menos de 50 bilhões de dólares e representa 29% das exportações brasileiras; nas importações

representam 3,6%, totalizando 4,5 bilhões de dólares (janeiro a novembro de 2016, calculado a partir de dados do MDIC)⁶.

Em 2013 (incluindo os bens processados), o Brasil vendeu 86 bilhões de dólares em bens agrícolas; 36% do total das exportações, representando o segundo maior exportador agrícola, com liderança em açúcar, suco de laranja, café e soja, além de projeção em tabaco e frango, sendo também, grande produtor de milho, arroz e carne bovina, consumidos predominantemente pelo mercado interno (OCDE; FAO, 2015).

A clara autonomia associada à capacidade agroexportadora aponta para uma posição bastante sólida em termos de segurança alimentar. Supondo uma possível interrupção radical de fluxos comerciais, inclusive em razão de conflitos bélicos, as vantagens de países capazes de produzir em escala suficiente diferentes tipos de produtos agrícolas, capazes de suprir as necessidades alimentares humanas, se destaca tanto em face de países especializados em uma única cultura (ou poucas culturas não complementares), quanto, especialmente, de importadores líquidos de alimentos. Em outras palavras: houvesse pura e simplesmente o fim do comércio internacional e mantidos os padrões produtivos atuais, o Brasil seria autossuficiente em alimentos, o que não se pode afirmar da quase totalidade dos países do mundo.

Não obstante, o intercâmbio de bens abarca também a compra de máquinas e insumos agrícolas, especialmente sementes, defensivos e fertilizantes. Dada a natureza consumptiva de seu uso, a eventual interrupção das cadeias de fornecimentos de insumos poderia ter um efeito imediato sobre a produção. Além disso, sempre é previdente observar a maior fragilidade das monoculturas, capazes de sofrer depleção em larga escala a partir de pragas ou sensibilidade excessiva a qualquer fator climático ou ambiental.

Nesse sentido, a presença massiva de insumos criados a partir de intensivos investimentos de capital tende a reposicionar a balança de poder, deixando parte do controle sobre a autonomia agrícola nas mãos de empresas privadas sediadas em

⁶Dados para acesso em <http://www.mdic.gov.br/comercio-externor/estatisticas-de-comercio-externor/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>, consultado em 22 de dezembro de 2016.

países onde há menor escassez de capital. Isso reduz a capacidade dos atores públicos e privados do país produtor em razão de um fortalecimento da posição dos fornecedores, já que, como lembra Williams (2009), a economia política da agricultura com forte componente biotecnológica passa por três dimensões: (i) a do conhecimento, (ii) a das finanças e (iii) a da produção.

Do ponto de vista geopolítico, a análise em separado de cada uma dessas dimensões se mostra bastante reveladora. O conhecimento biotecnológico é, em grande medida, resultado de pesquisa aplicada e depende, portanto, de intensivo investimento em pesquisa e desenvolvimento, o qual envolve: (i) financiamento, predominantemente público, de pesquisa básica em universidades e institutos; (ii) formação e contratação de pessoal científico qualificado; (iii) capacidade de financiamento privado de pesquisa para a geração de produtos com proteção patentária e similar; (iv) associação complementar de produtos da mesma linha (semente e defensivo, por exemplo) e; (v) planejamento estratégico de médio e longo prazo.

A estrutura regulatória adotada nos Estados Unidos, com elevada proteção da propriedade intelectual e liberalização financeira para investimentos no setor biotecnológico, favoreceu a prevalência de empresas de grande porte e a integração vertical (Williams, 2009). Não se pode, ademais, negligenciar a importância do tamanho e caráter estratégico das empresas para conseguir atuar com eficiência junto aos governos de seu país de origem e dos países destinatários de seus produtos, como se observa no caso do ingresso da soja transgênica no Brasil (FUCK; BONACELLI, 2009; MURY, 2012)

Estruturas de conhecimento e financeiras favorecedoras da concentração limitam a entrada de atores de menor dimensão em um mercado onde as absorções bem negociadas de pequenas empresas biotecnológicas por uma gigante do setor passou a ser sinônimo dos maiores sucessos possíveis. A organização desse mercado, sobretudo das empresas produtivas, força o Brasil a uma posição relativamente frágil, uma vez que os atores privados nacionais não têm interesse ou condições de estabelecer empreendimentos competitivos na criação e difusão de

tecnologias agrícolas avançadas, o que, *i.a.*, resulta da dificuldade de ingresso de novos competidores e, particularmente, dos custos relativamente elevados do capital no país.

Com longa tradição de institutos públicos de pesquisa agropecuária, alguns dos quais remontam o século XIX, o Brasil tem na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) um dos principais atores. Não obstante, os anos 1990 observou-se uma crescente transnacionalização e concentração do setor, com presença predominante da Monsanto, Pioneer/Du Pont e Syngenta, que dominaram cerca de 85% da oferta de sementes de milho (FUCK; BONACELLI, 2009).

Observe-se que estruturas de direitos intelectuais voltadas a proteger inovações no campo da biotecnologia nem sempre se estendem com facilidade ao âmbito dos cultivares, os quais são mais fáceis de proteger, mas implicam um menor rol de exclusivos. Deste modo, o resultado típico da pesquisa das entidades públicas brasileiras, sobretudo a Embrapa, termina por gozar de menor cobertura e, contanto, benefícios decorrentes de direitos intelectuais (BARBOSA, 2016).

Do ponto de vista do financiamento, é importante lembrar a estrutura básica do ciclo produtivo em plantio e colheita, de modo a se observar a concentração das receitas de venda em alguns meses, enquanto os desembolsos de custeio se dão ao longo de todo o ano. Portanto, além da sensibilidade às variações de safra decorrente da elevada elasticidade da demanda por bens agrícolas, há forte vulnerabilidade a variáveis macroeconômicas, sobretudo taxas de juros e câmbio. Há, portanto, evidente necessidade de capital de giro, o qual pode ser captado em diferentes fontes.

Tradicionalmente, no Brasil como em outros países, há suporte público ao crédito agrícola. Não obstante, a partir do final dos anos 1980, houve uma redução dos fundos públicos disponíveis e a redução dos preços mínimos estabelecidos pelo governo, que passaram a ser insuficientes para cobrir os custos de produção. Isso redirecionou a obtenção de capital para provedores privados, tanto do setor financeiro mediante instrumentos próprios (NCA, CPR, NPR, DR, CDA, WA, LCA,

CDCA e CRA⁷), quanto dos participantes da cadeia do agronegócio: fornecedores de insumos e compradores (agroindústria e *tradings*) (SILVA, 2006). O Banco do Brasil ainda desponta como o principal intermediário de créditos públicos para custeio e o BNDES estabelece linhas para o financiamento agrícola. Porém, a produção brasileira já é claramente dependente de fontes privadas e externas de capital, o que possibilita a captura de boa parte dos benefícios pelo sistema financeiro privado.

Apesar disso, instrumentos regulatórios e de atuação direta mantêm parte da capacidade pública de direcionamento, como ocorre com políticas de distribuição e de fomento da agricultura familiar como formas de combate à fome.

Considerando que, mundialmente, cerca de dois terços das populações que sofrem com a carência de nutrientes se localiza nas zonas rurais (MAZOYER; ROUDART, 2010), essas políticas são essenciais para a erradicação da fome. A partir de 2003 o governo federal brasileiro adotou um modelo de política de segurança alimentar, inclusive mediante o lançamento do Programa Fome Zero, que se mostrou eficiente.

No Brasil, como em vários outros países, a escassez de comida era um resultado da redução dos preços agrícolas globais, o que comprometia o acesso de populações rurais a condições econômicas suficientes para a garantia da subsistência, mesmo em face de suficiente produção e oferta resultante da agricultura intensiva em capital. Enfocou-se, portanto, a proteção social ampla de populações vulneráveis e em medidas pontuais de incremento da produtividade da agricultura familiar (OCDE; FAO, 2015). Tais medidas possibilitaram a erradicação da fome, nos termos dos indicadores da FAO (2014).

Por fim, o setor produtivo é predominantemente nacional, mas organizado em torno de formas bastante diversas de apropriação da terra e de organização da produção. O Brasil tem uma estrutura agrícola dualista, onde unidades de produção intensivas em capital convivem com formas tradicionais pobres em recursos, às vezes para consumo próprio e mercados locais. Isso explica a produtividade relativamente baixa do trabalho neste setor, uma vez que absorve 13% da mão de

⁷ Noções básicas em www.agricultura.gov.br/politica-agricola/comercializacao-agricola, consultado em 3 de janeiro de 2017.

obra nacional e responde por apenas pouco mais de 5% do PIB. Observe-se, não obstante, que setores associados (insumos, processamento e varejo) adicionam 17% à participação no PIB e 18% do trabalho (OCDE; FAO, 2015).

A parcela composta pelas unidades intensivas em capital, que vem aumentando sua participação na agricultura nacional, sobretudo em razão da elevação da produtividade, passou por um processo de concentração relacionado com uma maior especialização e uma readequação voltada a nichos de exportação. Este processo é acompanhado pela concentração da atividade empresária, a qual elimina paulatinamente as unidades médias (WESZ JR., 2011)

Pode-se, portanto, afirmar que o Brasil apresenta clara autonomia na produção de alimentos, despontando como importante exportador não apenas de gêneros alimentícios. Uma avaliação de curto prazo, conseqüentemente, aponta para um país protegido contra as chamadas *armas alimentares*. Mesmo considerando a crescente dependência tecnológica e financeira, distribuída na cadeia do agronegócio e favorecedora da transferência dos benefícios para fornecedores de insumos, *traders* e financeiras, tal estrutura não se apresenta na forma de uma ameaça alimentar passível de implementação imediata.

Observe-se que as sementes e defensivos com elevados conteúdos biotecnológicos, embora envolvam custos relativamente elevados de pesquisa e desenvolvimento, não implicam custos elevados de produção e são passíveis de engenharia reversa relativamente simples; situação que explica a insistência de empresas de biotecnologia na elevada proteção de exclusivos intelectuais. Deste modo, embora gere uma dependência de longo prazo e possibilite a captura de grande parte dos lucros da produção agrícola, no curto prazo os principais riscos à segurança alimentar decorrem da baixa variedade genética, como sensibilidade excessiva a pragas e outros fatores que possam destruir as plantações.

Além disso, as políticas estatais de combate à fome e manutenção de formas familiares de agricultura implicam uma maior resiliência do sistema agrário, pois: (i) garante diretamente a subsistência e, mesmo, o aumento da qualidade de vida de populações rurais vulneráveis e (ii) ao lado dos bancos genéticos e da importante

ação da Embrapa e outras entidades públicas de pesquisa agrícola, as unidades fundiárias médias e familiares contribuem com a variedade da produção e a diversidade biológica em termos inter e intraespecíficos.

É possível, portanto, sumarizar os pontos positivos da posição brasileira nos seguintes tem-se: (i) autonomia na produção de alimentos; (ii) capacidade de manter o país abastecido em condições de longa interrupção do comércio e linhas de abastecimento; (iii) utilização de poucas variedades na produção agrícola intensiva em capital, apesar de diversos efeitos econômicos indesejáveis, não representando um risco imediato à segurança alimentar; (iv) estrutura dualista da agricultura brasileira (v) possibilidade de maior resiliência em termos de biodiversidade e de alternativas técnicas de produção; (vi) políticas agrícolas brasileiras, pois mesmo havendo perdido a capacidade de oferecer, exclusivamente mediante instrumentos públicos, o financiamento necessário para a modernização e manutenção do capital de giro na agricultura intensiva em capital, tais políticas geram efeitos importantes mediante a erradicação da fome e a manutenção da capacidade produtiva e de modernização das unidades familiares, com importantes efeitos sociais e políticos; (vii) importante exportador de alimentos, pois, embora o Brasil não possa se colocar, individualmente, como monopolista capaz de utilizar as armas alimentares, sua posição de negociação em foros se fortalece a partir do desenvolvimento dessas capacidades.

Já os pontos negativos seriam (i) baixa conversibilidade dos fatores empregados na agricultura em indústria de equipamento de defesa; (ii) perda de capacidade econômica de investimento público e privado nacional na modernização e expansão da agricultura intensiva em capital a médio e longo prazo, dada a captura dos benefícios por empresas estrangeiras da cadeia do agronegócio e do setor financeiro e; (iii) baixa sustentabilidade econômica das propriedades familiares, cuja manutenção depende de fluxos contínuos de investimentos governamentais no setor.

Cabe reiterar, não obstante a clara predominância dos pontos positivos, o perigo decorrente da sensação de conforto resultante da ausência de riscos

elevados no curto prazo exige atenção constante. Em particular, um potencial desmanche das políticas sociais de manutenção das unidades produtivas familiares e a perda da capacidade das instituições públicas nacionais de pesquisa podem rapidamente, tornar o sistema agrícola brasileiro muito menos seguro, tanto em termos de seu potencial para a erradicação da fome e a conquista de uma ampla segurança alimentar, quanto no de assegurar a própria soberania nacional, enfraquecendo a posição estratégica brasileira.

3 OS LIMITES JURÍDICOS

Quando, no séc. XIX, o jusnaturalismo perdeu sua centralidade, as mais diversas questões a respeito do Direito passaram a ser tratadas a partir da noção de Estado como entidade capaz de formular, fazer cumprir e legitimar as normas. Se tal modelo de análise se adaptou bem aos sistemas nacionais, sua extensão pura e simples ao(s) internacional(is) não tiveram tanto sucesso, já que sua unidade e coerência não poderia ser explicadas como um corolário das ontologia unitária e presunção de racionalidade burocrática estatais. Isso afetou a unidade teórica do Direito de duas maneiras importantes: em primeiro lugar, já não era tão fácil tratar “o Direito” como algo universal e, em segundo lugar, como o próprio conceito de Direito passou a ser dependente do de Estado, a ideia de uma juridicidade que não fosse dele derivada mostrou-se frágil: representação de um epifenômeno ou de algo que apenas por um favor ou licença poderia receber o nome de Ordenamento. Por conseguinte, muito do trabalho dos internacionalistas passou a ser o de justificar a juridicidade de algo que não derivava imediatamente de um Estado e ao que faltavam algumas de suas características mais importantes. Como às vezes ocorre, porém, esta desvantagem dos estudiosos do Direito internacional se converteu em força, pois foram acostumados a trabalhar com o auxílio de outras disciplinas desde antes, enquanto os juristas purificados, e Kelsen (1939 [1934]; 1984 [1960]) não está entre eles, veneravam a imagem reificada do Estado.

Em outras palavras, na medida em que, já com o séc. XX avançando, a crítica ao positivismo voluntarista (e, portanto, antropomórfica) ganhava força, a necessidade de lidar com outras disciplinas para a compreensão do fazer jurídico se evidenciava. Já não era possível retomar pressupostos jusnaturalistas e, então, o recurso a outros pontos de vista teóricos se fizeram mais importantes tanto na forma de articulações teóricas voltadas a explicar e justificar a normatividade, quando como instrumento de crítica às formas de concepção e uso dos instrumentos jurídicos. Deste modo, construções recentes em torno de noções como governança sem governo e estruturas em rede para o controle mútuo de comportamento fazem mais sentido para aqueles preocupados com a regulação internacional e, de modo mais apropriado, transnacional do que para os juristas dedicados a temas estritamente internos e que, há muito acomodados à luz da presença estatal, titubeiam: negam-se a desferir o golpe de graça sobre as noções jurídicas estatocêntricas e continuam reféns de uma articulação teórica insuficiente, míope por incapaz de traçar imagens nítidas quando se toma a perspectiva necessária para proporcionar uma visão integral dos fenômenos internacionais. Esse distanciamento crítico só pode ser proporcionado por outras disciplinas.

É aí que, para o Direito internacional, o diálogo com as Relações Internacionais se mostra particularmente privilegiado. Em especial, as discussões que se seguiram à Segunda Guerra Mundial foram muito produtivas para a compreensão do efetivo papel do Direito como instrumento de regulação e controle das ações estatais, particularmente em vista do Vinte Anos de Crise (CARR, 2001 [1946]) que coloca em xeque tanto o idealismo wilsoniano, quanto os instrumentos jurídicos de constituição e articulação de uma nova ordem. Não é exagerado dizer que a necessidade de considerar esse limite imposto pela realidade passou a orientar todo o pensamento jurídico internacionalista.

A análise dos fenômenos jurídicos pode partir de pontos de vista variados. Uma das duas principais perspectivas se centra nas normas gerais que constituem um corpus textual jurídico emanado do Estado, enquanto a outra privilegia o processo de interpretação e aplicação. Grosso modo, são os pontos de vista da

atividade legislativa e da jurisdicional. Ao se ter por objeto a regulação internacional e transnacional, porém, deve-se agregar uma terceira preocupação, ausente do pensamento que pressupõe a existência do Estado: a de saber como se estruturam as instituições capazes de pôr e fazer cumprir o Direito. Cada uma das três perspectivas possibilita diferentes dinâmicas de diálogo multidisciplinar.

A primeira perspectiva corresponde ao modo mais tradicional de estudar o Direito: a dogmática acadêmica de sistematização e explicação das normas jurídicas. É o método de estudo mais comum, consistente com os dogmas fundamentais do positivismo voluntarista e que vê o Direito a partir da noção de Ordenamento, o qual poderia ser simplificado como o sistema coerente, completo e unitário de normas de origem estatal voltadas a direcionar o comportamento humano, inclusive mediante o uso da força concentrada no Estado. Mais semelhante à crítica literária e à exegese de textos sagrados do que a ciências sociais propriamente ditas, tal dogmática é pouco permeável ao efetivo uso de noções oriundas de outras disciplinas, inclusive das Relações Internacionais.

Nesse campo, portanto, a acoplagem propriamente interdisciplinar não ocorre. O que há, sim, é a mútua possibilidade de abarcamento de noções e conceitos da outra disciplina como objeto. Por exemplo, teóricos das Relações Internacionais podem estudar a dogmática jurídica de uma área como o Direito do Mar ou o Direito Internacional Ambiental e traçar críticas ao excessivo idealismo ou timidez do regime existente em face das efetivas configurações de poder, institucionalização ou interdependência. Já o Direito, como prática social normatizante da vida, incorpora aos conteúdos de suas regras noções e conceitos de outras disciplinas, seja diretamente, absorvendo definições ou referências nos próprios textos formais, seja indiretamente, mediante textos doutrinários.

Fora do campo dessas apropriações terminológicas e conceituais o diálogo é mínimo, se existente. Isso se dá, desde a perspectiva do Direito, porque o seu funcionamento como técnica de legitimação discursiva do uso estatal da força decorre da imunização da política, da domesticação dos embates e conflitos reais mediante sua redução a noções pretensamente técnicas, as quais chegam até o

ponto de reivindicar status de ciência. Aceitar o caráter político, ideológico e circunstancial do Ordenamento e da estrutura de sua criação e aplicação corresponderia a uma espécie de suicídio funcional. É certo, entretanto, que algumas considerações de outras disciplinas podem servir como ponto de partida para (i) orientar a interpretação e (ii) oferecer subsídios para a formulação dos textos normativos formais. No primeiro caso se trata da já mencionada incorporação normativa de conceitos e no segundo da influência exercida em um momento que precede a positivação e, decerto, corresponde a um outro instrumento discursivo de constituição dos espaços de discussão pública: os argumentos científicos que buscam a produção de consensos e alimentam os embates.

A segunda perspectiva, que observa o Direito e seu contexto a partir da necessidade de interpretar e aplicar as normas positivas se diferencia da primeira por admitir que, na realidade, é impossível atingir o ideal, por assim dizer, da aplicação integralmente maquinal. Em outras palavras, mesmo que se desejasse intensamente, não se pode isolar os atos jurídicos decisórios, sejam administrativos ou jurisdicionais, de contextos políticos e sociais que determinam seus conteúdos. Mais do que isso – e com particular importância no âmbito internacional – os instrumentos discursivos de articulação e expressão de tais atos são meios de atribuição de coerência e sentido; são legitimadores tanto de cada decisão individualmente considerada, quanto de todo o Direito.

Assim, considerando que o fazer jurídico não é exclusivamente técnico, mas limitado e dirigido por circunstâncias práticas relevantes, a importância de outras disciplinas se verifica por duas razões: (i) estas podem servir para descrever os elementos que influem sobre os processos decisórios além de; (ii) poderem ser utilizadas pelos tomadores de decisão para ajudar a formar suas convicções a respeito da matéria, bem como para ofertar argumentos que podem ser incorporados aos discursos de justificação.

Desse modo, a importância das Relações Internacionais para a integral compreensão do Direito internacional se mostra de modo mais claro. Embora não seja de se esperar uma abordagem tipicamente realista para dar conta da descrição

dos processos decisórios e interpretativos jurídicos, algumas noções próprias do institucionalismo, cognitivismo e construtivismo aportam subsídios para o aprofundamento da compreensão dos processos políticos subjacentes à realidade da aplicação do Direito. Já no que se refere à incorporação de argumentos, qualquer corrente pode contribuir: avaliações geopolíticas ajudam a construir limites de realidade que orientam defesa da efetividade do Ordenamento internacional; concepções interdependentistas e institucionalistas auxiliam a constituição discursiva de metas estratégicas a serem alcançadas mediante processos decisórios, particularmente em termos de incremento da segurança e da previsibilidade; e as discussões cognitivistas e construtivistas servem para articular o pensamento em torno da construção de identidades e expectativas em torno de concepções de justiça e estabilização de comportamentos.

Por fim, considerando as dificuldades de uma teoria jurídica centrada na soberania estatal para lidar com questões internacionais e transnacionais, o estudo da estruturação de formas regulatórias que transcendem as fronteiras do territorialismo e do voluntarismo estatal depende claramente de outras disciplinas e, sem dúvida, carece da análise informada pelas teorias das Relações Internacionais. Mais uma vez, o enfoque multidisciplinar auxilia tanto na descrição dos fenômenos, quanto na articulação de estratégias e métodos de institucionalização. Nesse ponto, inclusive, pode ser bastante estranha para os juristas mais aferrados ao positivismo oitocentista: (i) a necessidade de se defrontar com técnicas de institucionalização e solução de problemas diversas do Direito e focadas em outros instrumentos de formação de identidades e estabilização de comportamentos, como o fortalecimento de consensos técnicos; (ii) a construção de visões de futuro comuns; (iii) a indução econômica; (iv) a manutenção de espaços políticos de discussão e transparência abertos e; (v) o envolvimento de atores que não podem ser definidos como sujeitos de direitos e obrigações.

As Relações Internacionais contribuem para o debate e a construção institucional inter e transnacional de diversos modos: (i) os pressupostos realistas e a abordagem geoestratégica balizam os espaços de negociação e

institucionalização, pois alertam constantemente os responsáveis pela política externa dos Estados envolvidos sobre os riscos da perda do poder relativo e, evidentemente, do idealismo naïve; (ii) as tendências neoliberais institucionalistas, com seu arsenal de teorias dos jogos e cálculos de interesses em termos de ganhos absolutos nos âmbitos temáticos diversos do da segurança (economia, direitos humanos e meio ambiente, entre outros), ajudam a conceber a estrutura das normas e organizações mais adequadas em face dos problemas comuns, particularmente por meio da análise racional do desenho institucional e; (iii) o cognitivismo e o construtivismo explicam o funcionamento da formação de identidades, valores e consensos necessários para a formação de laços capazes de orientar coerentemente as decisões dos atores.

Ao Direito cabe propor estruturas normativas e institucionais, partindo de avaliações comparativas e prospectivas das possibilidades regulatórias, informando tecnicamente os tomadores de decisão. O emprego de um amplo repertório de possibilidades regulatórias, a análise e avaliação lógicas e precisas dos conteúdos de ordenamentos, os métodos de interpretação e aplicação, o conhecimento decantado sobre o funcionamento da atividade jurisdicional e outros tantos elementos técnicos podem ser tornados disponíveis para os tomadores de decisão. Além disso, a formação jurídica de funcionários e julgadores é indispensável para o bom funcionamento de órgãos administrativos e jurisdicionais. Por fim, as reflexões a respeito da justiça, liberdade, certeza e outros valores tradicionalmente tratados pelos cultores do Direito não podem ser abandonadas. Deve-se, porém, reiterar que o apego aos modelos que identificam o Direito à forma que o Estado tomou a partir do final do séc. XVIII e, atado a visões anacrônicas de missão civilizatória, pretende extrapolar as características das Ordens nacionais aos âmbitos inter e transnacional pode ser bastante deletério, pois debilita o jurista que, míope, deixa de divisar as alternativas que as outras disciplinas apresentam.

Especificamente no campo da segurança ambiental a problemática da eficácia e eficiência de normas internacionais aparece com mais destaque do que problemas interpretativos e de formação de consensos generalizáveis.

4 O BRASIL E A FORMAÇÃO DE UM DIREITO INTERNACIONAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR

As capacidades brasileiras no âmbito da segurança alimentar possibilitam ao país uma posição destacada no campo da produção e exportação de bens agrícolas, cuja compreensão política, para além da estritamente econômica, apresenta oportunidades para uma atuação internacional com destacada influência na criação e transformações de um regime internacional nessa área.

Uma análise estritamente realista e estrutural demonstra a importância da segurança alimentar para a defesa nacional, pois a existência de um sistema agrícola que opera bem acima das demandas estritamente internas e com marcada resiliência, em considerável medida decorrente do modelo dual de agricultura intensiva/familiar, proporciona considerável margem de subsistência para o país no caso de qualquer redução ou interrupção de fluxos comerciais.

Em um cenário que considere as capacidades de pressão econômica como instrumento de obtenção de outras vantagens políticas, pelo uso do que se denominou *arma alimentar*, há dificuldades de coordenação provavelmente insuperáveis entre atores internacionais responsáveis pelo suprimento de víveres. Talvez uma análise comparativa detalhada com a capacidade de alavancagem da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) nos anos 1970 e na atualidade seja útil para mostrar com maior clareza os limites de uma aliança eficiente para a cartelização de bens alimentares, a qual se caracteriza, hoje, por uma baixa institucionalização, elevado número de atores e elevado potencial de substituição dos bens. De qualquer modo, não há, atualmente, qualquer tentativa séria de cartelização do setor para obtenção de benefícios de monopólio, muito menos para sua utilização como meio de pressão política.

Deste modo, embora fundamental para a defesa nacional, a relativa abundância alimentar brasileira tem um reflexo limitado em termos de conversão em um poder capacitante de alavancagem política internacional. Deste modo, a feição de um regime internacional de segurança alimentar parece se harmonizar com os

interesses do país em relação à exportação de gêneros, a metas de erradicação da fome, à preservação ambiental e à relação com a biotecnologia.

Por conseguinte, as temáticas mais relevantes se colocam mais nos campos *econômico* e *social*, do que no estritamente *estratégico*. Aceita tal hipótese, coloca-se a questão da participação brasileira na configuração de um regime internacional de segurança ambiental em um campo mais favorável à consolidação de instituições, compreendidas como organizações e regras capazes de gerar convergência no processo de tomada de decisões (KRASNER, 1983).

Trata-se de questões passíveis de serem levadas aos mais diversos foros regionais e globais, com ênfase evidente da FAO, mas também de instituições que cuidam do desenvolvimento, da saúde, da propriedade intelectual e, até mesmo, da segurança, entre outras. Decerto, a temática é tão vinculada à vida humana que não admite ser afastada de qualquer campo político, social ou econômico específico; sua transversalidade, assim como a da do meio ambiente, é inevitável e, como nessa, o Brasil pode buscar um grande protagonismo.

Assim, as estratégias brasileiras relacionadas com a constituição de um regime internacional de segurança alimentar podem ser pensadas nos seguintes termos. Há pouco risco geopolítico para o Brasil dado sua dimensão e resiliência da estrutura agrária, sobretudo em razão do suporte público da produção familiar, é, porém, necessário deixar claro que uma utilização geral da arma alimentar é bastante improvável e, para aqueles países cuja situação geográfica inspira temores de escassez em tempos de guerra, que a regulação internacional da produção e acesso a alimentos pode reduzir fragilidades. O país se beneficia da liberdade de comércio para bens agrícolas, pois dispõe de recursos naturais relativamente baratos e competitividade em várias *commodities*, entretanto, dada a consciência da necessidade social e geopolítica de manutenção da agricultura familiar com apoio e financiamento estatal, o país pode se ressentir dos efeitos da agricultura intensiva em capital sobre os preços agrícolas em geral. Nesse sentido, a relação entre *livre comércio* e *condições especiais* para formas agrícolas menos produtivas depende de uma análise detalhada e, possivelmente, realinhamentos dependentes de novos

conhecimentos a serem gerados no campo ambiental e dos impactos sociais, o que coloca o tema no âmbito do cognitivismo. O sucesso da política brasileira de erradicação da fome não apenas fortalece os pressupostos geopolíticos e estratégicos do país, como alçam a metodologia brasileira a importante exemplo global. A exportação do modelo, com assessoria técnica e econômica, pode ser de fundamental importância para fortalecer laços e alianças com outros países, sobretudo na discussão e alinhamento das tensões entre livre comércio e condições especiais. Questões referentes à preservação da biodiversidade, frenagem da expansão da fronteira agrícola, efeito negativo de fertilizantes e defensivos no meio ambiente e implementação de formas menos agressivas de produção implicam uma necessária imbricação entre a agenda ambiental e a agenda agrária. O fortalecimento das posições brasileiras em ambos os terrenos depende da distensão e realinhamento de interesses entre atores e representantes do ambientalismo e do setor produtivo agrícola. A crescente dependência da produção brasileira intensiva em capital do financiamento, sobretudo no fluxo da cadeia do agronegócio, enfraquece posições públicas e concertadas. Nesse sentido, a retomada da capacidade pública de investimento e regulação é fundamental para as composições internas de interesses, as quais dão suporte a posições internacionais bem sustentadas, e, a ampla utilização de transgênicos e insumos associados é um fato no Brasil de hoje e sua reversão parece pouco provável. Não obstante, são desejáveis políticas de nacionalização dessas atividades, o que envolve um maior investimento em pesquisa e desenvolvimento por atores públicos, inclusive com incentivos para competir com as gigantescas empresas estrangeiras do setor, as quais dificilmente poderiam ser alcançadas por atores privados nacionais de pesquisa biotecnológica. Em termos especificamente jurídicos, já se verifica a formação internacional de organizações e regras, já existentes para o setor, como evidenciadas pela ação da FAO, *i.a.* Não se deve esperar, pelo menos a curto prazo, uma elevada capacidade de aplicação forçada de padrões internacionalmente estabelecidos, mas, sobretudo à medida que o Direito internacional passa a afetar diretamente indivíduos e empresas, as medidas consolidadas em *soft law* tendem a

gerar efeitos mais significativos na prática dos atores não estatais das mais diversas naturezas. Em uma primeira análise, parece não haver campo para uma pronta conversão de padrões alimentares e agrícolas em *hard law* impulsionado por capacidade coercitiva internacional no campo da segurança alimentar, mas isto está longe de implicar a total inutilidade dos instrumentos jurídicos inter e transnacionais.

CONCLUSÃO

O Brasil é um importantíssimo ator internacional do campo da produção agrícola e da segurança alimentar. Essa situação lhe atribui condições de liderança na formação e reconfiguração de um regime internacional dos alimentos voltado a garantir acesso a víveres saudáveis em quantidade suficiente para todos.

A reflexão proposta neste artigo leva a considerações sobre a situação concreta do país em face dos instrumentos e limites do Direito e das Relações Internacionais, tanto em sua dimensão teórica, quanto prática.

Observa-se, ao fim, que o poder próprio do país e a relativa fragilidade dos organismos e regras internacionais parecem indicar um caminho bastante frutífero na concentração de esforços da política externa brasileira para a ocupação de posições de liderança nos foros internacionais referentes a alimentos e meio ambiente, bem como para dar maior impulso a suas posições em outros temas.

Há, não obstante, desafios internos que necessitam ser enfrentados como pressuposto de uma maior coesão. Em primeiro lugar, as oposições entre agricultura intensiva e familiar e entre produtores agrícolas e ambientalistas devem buscar soluções razoáveis de compromisso, o que depende, em grande medida, da mediação e intervenção das autoridades públicas.

Em termos de finalidades e metas das políticas externas relacionadas à segurança alimentar, por outro lado, parece haver interesses brasileiros na sedimentação de um regime capaz de gerar incentivos e exceções para bens produzidos em unidades familiares e com menor emprego de capital; ou seja: a

diferenciação em termos de vantagens comerciais não seria estabelecida por país, mas por modelo de exploração da terra.

Além disso, é possível propugnar a criação de instrumentos internacionais para facilitar o financiamento público da oferta desses bens para suprir países com deficiências em termos de produção de alimentos, criar fundos para o incentivo à pesquisa e difusão de técnicas alternativas e estabelecer metodologias de compensação e correção de preços em face de eventos naturais que gerem safras muito grandes ou pequenas, entre outros.

A posição intermediária e dualista do Brasil possibilita uma compreensão ampla dos problemas que envolvem as diferentes formas de exploração da terra. Nesse sentido, a liderança pode se dar a partir do conhecimento já resultante da gestão interna do conflito entre modelos agrários e da importância dos incentivos e mediação públicas levados adiante na última década e meia.

FOOD SECURITY: Reflections on the Brazilian Position and its Political and Legal Potentials

ABSTRACT

This article seeks to explore the issue of international food security both in the context of the launching of the topic by the Food and Agriculture Organization of the United Nations in 1996 and in the field of theoretical international relations, seeking to understand the role of Brazil in the world scenario of food production and distribution. The research methodology involved the accomplishment of a theoretical revision on the subject aiming to analyze the historical transformations of International Law and its interaction with international politics. Among its conclusions is that Brazil, despite being a very important international actor in the field of

agricultural production and food security, faces internal challenges to be faced such as the opposition between intensive and family agriculture and between agricultural producers and environmentalists. Despite this, the research revealed that the Brazilian experience accumulated in the last decade and a half, regarding the management of the conflict between agrarian models and the importance of the mediation and the public incentives, consolidated in an intermediate and dualist position in favor of a regime that generates incentives and exceptions for goods produced in households, to be established according to a model of land exploration rather than country.

KEYWORDS: FOOD SECURITY, INTERNATIONAL RELATIONS, INTERNATIONAL LAW.

REFERÊNCIAS

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions". In: BALDWIN, David A. (Org.). **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. Nova Iorque: Columbia UP, 1993.

BARBOSA, Denis Borges. O objeto e dos limites ao direito sobre cultivares: doutrina e precedentes correntes. WACHOWICZ, Marcos; BARBOSA, Denis Borges (Orgs.), **Propriedade intelectual: desenvolvimento na agricultura**. Curitiba: GEDAI, 2016. P. 11-83.

BEGHIN, Nathalie. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

CARR, E. H. Vinte anos de crise: 1919-1939. Brasília: EdUnB/IPRI, 2001 [1946]. 2ª Ed.



CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. Agrifood corporations, global governance, and sustainability: a framework for analysis. CLAPP; FUCHS (Orgs); **Corporate power in global agrifood governance**. Cambridge/Londres: The MIT Press, 2009.

CLAPP, Jennifer; MURPHY, Sophia. "The G20 and food security: a mismatch in global governance?". In: **Global Policy**, v, 4, n. 2. 2013. P. 129-138.

COSTA, J. A. F. ; SOLA, F. ; SILVA, S. T. Análise jurídica da Convenção de Nova Iorque de 1997. **Revista de Direito Ambiental**, v. 83, 2016. , P. 265-295.

FAO, IFAD e WFP. 2015. **The State of Food Insecurity in the World 2015**: Meeting the 2015 international hunger targets. Roma, FAO, 2015.

FAO. **The state of food and agriculture**: innovation in family farming. Roma: FAO, 2014. Disponível em fao.org/3/a-i4040e.pdf consultado em 15 de dezembro de 2016.

FUCK, Marcos Paulo; BONACELLI, Maria Beatriz. Sementes geneticamente modificadas: (in)segurança e racionalidade na adoção de transgênicos no Brasil e na Argentina. **Revista CTS**, n. 12. v. 4, 2009.

GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Coimbra: Armênio Amado, 1984 [1960].

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1939 [1934].

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**: cooperation and discourse in the world political economy, 2.ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.



KRASNER, Stephen D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". In: KRASNER, Stephen D. (Org.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: NEAD, 2010.

MME; EPE. **Balço energético nacional 2015: relatório final**. Brasília: MME e EPE, 2015.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: EdUnB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003 [1948].

MURPHY, Sophia, BURCH, David, CLAPP, Jennifer. **Cereal Secrets: the world's largest grain traders and global agriculture**. Oxfam Research Reports, 2012.

MURY, Luiz Gilberto M. Análise da estratégia diplomática para introdução de transgênicos na Argentina e no Brasil. **Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**, v. 7, n. 2, 2012.

OCDE; FAO. **Agricultural outlook, 2015-2024**. Paris: OCDE Publishing, 2015. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf>, consultado em 19 de dezembro de 2016.

SILVA, Gustavi de Souza e. **Novos instrumentos de financiamento do agronegócio brasileiro e uma análise das alternativas de investimentos para o DCA/WA**. Dissertação de mestrado em Ciências, Área de concentração: Economia Aplicada, ESALQ/USP. Orientador: Pedro Valentim Marques. 2006. 242 p.

SOLA, Fernanda. **Direito das Águas na Amazônia**. Curitiba: Juruá, 2015.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002 [1979].



WENDT, Alexander. Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. In KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan (Orgs.) **The rational design of international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WESZ JUNIOR, Valdemar J. **Dinâmicas e estratégias das agroindústrias de soja no Brasil**. Rio de Janeiro, 2011.

WILLIAMS, Marc. Feeding the world? Transnational corporations and the promotion of genetically modified products. CLAPP; FUCHS (Orgs); **Corporate power in global agrifood governance**. Cambridge/Londres: The MIT Press, 2009.

YOUNG, Oran R. **International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca and London: Cornell University Press. 1989.

YOUNG, Oran R. **International Governance: protecting the environment in a stateless society**. Ithaca and London: Cornell University Press. 1994.

YOUNG, Oran R. LEVY, Marc A. The effectiveness of international environmental regimes. In YOUNG, Oran R. (Org.) **The effectiveness of international environmental regimes**. Cambridge (MA): MIT Press, 1999.