

*Marcos Costa Lima e Eduardo Matos Oliveira [Orgs.]*

# **ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**BRASIL E CHINA EM PERSPECTIVA**



*Marcos Costa Lima e Eduardo Matos Oliveira (Orgs.)*

***ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS  
E SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL  
BRASIL E CHINA EM PERSPECTIVA***

**FASA  
1ª EDIÇÃO**

**RECIFE  
2019**

Marcos Costa Lima e Eduardo Matos Oliveira (Orgs.)

Capa: Nalba Diniz

Imagem da Capa: "Os Despejados", Óleo Sobre Tela, Candido Portinari, 1934.

Editoração Eletrônica: Lílian Oliveira

Impressão: Fasa Gráfica

---

E82      Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional :  
            Brasil e China em perspectiva / Marcos Costa Lima, Eduardo  
            Matos Oliveira (orgs.). -- Recife : FASA, 2019.  
            396 p. : il.

ISBN 978-85-7084-397-5

1. Segurança alimentar. 2. Estrangeirização de terras. 3. Fome.  
4. Desenvolvimento rural. 5. Produção agrícola. 6. Relações  
econômicas internacionais. 7. Brasil - Relações exteriores - China.  
I. Lima, Marcos Costa. II. Oliveira, Eduardo Matos.

CDU 339.12(81)

Ficha catalográfica elaborada por Catarina Maria Drahomiro Duarte - CRB 4  
/ 463

---

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, por  
qualquer processo, sem a permissão expressa dos autores.

***ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS  
E SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL  
BRASIL E CHINA EM PERSPECTIVA***





A todos os indígenas brasileiros, que representam um aspecto fundamental e inestimável de nossa cultura e a todos os camponeses brasileiros que, com suas mãos, alimentam de forma saudável o povo brasileiro.



## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos ao apoio financeiro recebido pela CAPES através do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP).

Agradecemos ao apoio institucional de Thiago Lima, do FOME-RI/UFPB, e de Juliana Teixeira, do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPE.

Agradecemos também a Pedro Rafael Lapa e Francisco Caporal que nos inspiram pela dedicação e amor aos camponeses, à terra e à teia da vida.

Agradecemos a Walter Belik pelo compromisso e consideração demonstrados.

Um agradecimento especial a João Cumarú, Íris de Mel Trindade Dias, Mariana Yante e Tiago Cavalcanti por toda ajuda e suporte ao longo do seminário e da publicação do livro.

Agradecemos também o trabalho de Maíra Monteiro, Pedro Fonseca, Amanda Salvino, Assucena Silva, Nalba Diniz, Lílian Oliveira e Everton Pinto.

Por fim, agradecemos a todos os autores e autoras que contribuíram para que essa publicação fosse possível.





# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	13
---------------------	----

## **PARTE 1** **ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO RURAL: CONEXÕES ENTRE O BRASIL E A CHINA**

### **CAPÍTULO 1**

#### **LAND GRABBING, FOME E MEIO RURAL: Brasil e China**

*Marcos Costa Lima e Eduardo Matos Oliveira* 23

### **CAPÍTULO 2**

#### **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CHINA: aspectos históricos e atuais desafios**

*Walter Belik* 37

### **CAPÍTULO 3**

#### **AQUISIÇÃO TRANSNACIONAL DE TERRAS: peculiaridades e continuidades de uma novidade velha**

*Atos Dias e Thiago Lima* 57

### **CAPÍTULO 4**

#### **POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-CHINA: mensuração e avaliação das relações comerciais e do fluxo de investimentos no setor agrícola**

*Monalisa Lustosa Nascimento e Alexandre César Cunha Leite* 81

### **CAPÍTULO 5**

#### **CAPITALISMO E NECROPODER: a apropriação/expropriação brasileiro-chinesa de terras em Moçambique**

*Vico Melo e Fabrício Dias da Rocha* 109

PARTE 2

ASPECTOS JURÍDICOS E HISTÓRICOS RELACIONADOS  
AO MEIO RURAL, MINORIAS E TRABALHADORES

CAPÍTULO 6

**RUMO À REALIZAÇÃO PLENA DO DIREITO HUMANO À  
ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS**

*Flávio Luiz Schieck Valente*

129

CAPÍTULO 7

**A FINANCEIRIZAÇÃO DE TERRAS E OS FLUXOS MIGRA-  
TÓRIOS PÓS-CRISE DE 2008: fundamentos para uma investi-  
gação sobre a situação do Estado de Pernambuco em perspectiva  
jurídica crítica**

*Juliana Teixeira Esteves e Vitor Gurgel*

169

CAPÍTULO 8

**APONTAMENTOS JURÍDICO-TRABALHISTAS RELACIO-  
NADOS AO MEIO RURAL: heranças coloniais e trabalho escravo  
contemporâneo**

*Tiago Muniz Cavalcanti*

181

CAPÍTULO 9

**INDÍGENAS E QUILOMBOLAS: a negligência estatal e o darwi-  
nismo social**

*Manoel Severino Moraes de Almeida*

197

CAPÍTULO 10

**A QUESTÃO AGRÁRIA: uma abordagem histórica para o Brasil  
e China**

*Bárbara Evelyn Baracho, Mateus Luiz Duarte Cavalcanti e*

*Pedro Augusto Almeida da Fonseca*

221

**PARTE 3**  
**DIFERENTES PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA**  
**ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**CAPÍTULO 11**

**AGROECOLOGIA: redesenhando sistemas agroalimentares mais sustentáveis**

*Francisco Roberto Caporal* 241

**CAPÍTULO 12**

**PAUTANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR ENTRE O LOCAL E O INTER-REGIONAL: os BRICS e suas (in)congruências**

*João Cumarú e Mariana Yante* 271

**CAPÍTULO 13**

**INTERCONEXÕES ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR, NUTRICIONAL E HÍDRICA NO BRASIL: pressões da demanda chinesa**

*Lilian de Pellegrini Elias e Ina Thomé Picoli* 301

**CAPÍTULO 14**

**A TRANSFORMAÇÃO DO CONSUMO E A MUDANÇA DOS PADRÕES ALIMENTARES NA CHINA**

*Mariana Hase Ueta* 325

**CAPÍTULO 15**

**EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL - novos desafios, novos olhares, novos horizontes**

*Jailma Santos Monteiro, Maria Goretti dos Santos Feitosa, Fernanda Cristina de Lima Pinto Tavares, Leopoldina Augusta Souza Sequeira, Juliana Maria Carrazzone Borba, Poliana Coelho Cabral, Pedro Israel Cabral de Lira* 339

**CAPÍTULO 16**

**ARTICULAÇÃO MULTIATORES NA COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: avanços e desafios da REAF e da ESAN-CPLP**

*Iris de Mel Trindade Dias* 359

**BIOGRAFIAS** 385



## APRESENTAÇÃO

O presente livro é resultado dos debates do I Seminário sobre Estrangeirização de Terras e Segurança Alimentar e Nutricional, financiado pelo Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP) da CAPES e organizado pelo Instituto de Estudos da Ásia da UFPE com o apoio do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FOMERI/UFPB) e o Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE.

No seminário, foram realizadas conferências e mesas sobre o avanço do *Land Grabbing*, desenvolvimento rural no Brasil e na China, questões atuais a respeito da segurança alimentar e nutricional, agroecologia e agricultura familiar. O tema central que une todos os tópicos trabalhados é a crise ambiental internacional, que em conjunto com outros fatores, impulsiona a corrida global por terras.

Em fevereiro de 2019, o *Institute for Public Policy Research* (IPPR)<sup>1</sup>, com sede no Reino Unido, publicou um ensaio que tem por título “This is a Crisis. Facing up to the age of Environmental Breakdown”. O documento nos alerta que os impactos humanos sobre o meio ambiente alcançaram um estágio crítico, capaz de afrontar as condições sobre as quais a estabilidade socioeconômica seja possível. Trata-se de um processo em andamento que danifica fatores substantivos da vida no planeta, desde a própria estrutura da natureza não humana. Por consequência,

---

<sup>1</sup> Laybourn-Langton; Rankin and Baxter (2019), “This is a Crisis: facing up to the age of environment breakdow, IPPR. <http://www.ippr.org/research/publications/age-of-environmental-breakdoow>

há o avanço da desertificação, perda acelerada dos solos, a falta crescente de água nos meios rurais e urbanos, a redução da biodiversidade animal e vegetal, a acidificação dos oceanos, entre outros desastres.

Também o prestigioso Karlsruher Institut für Technologie (KIT)<sup>2</sup> em estudo recente, liderado pelo Dr. Calum Brown<sup>3</sup>, chegou a conclusões preocupantes, de que um quarto dos gases de efeito estufa antropogênicos vem do uso da terra e do esgotamento maciço associado de sumidouros naturais de carbono. Portanto, as ações mais comuns deveriam buscar reduzir significativamente o desmatamento, arborizar grandes áreas e reduzir os gases de efeito estufa da agricultura. Os planos para reduzir esse danoso impacto climático deveriam sempre fornecer benefícios claros e imediatos para os agricultores, pequenos proprietários e silvicultores, já que são eles que podem mudar ativamente o uso da terra de maneira sustentável.

14

Segundo Brown, não existe um quadro que vincule os países em desenvolvimento para comprovar o que se comprometeram a realizar e, na maioria dos casos, não têm um plano definido de implementação. «Esta é, diz ele, talvez a maior ameaça para se atingir 1,5° C.» e continua: “O cronograma do acordo climático transcende a natureza de curto prazo das decisões políticas.”

Outra dimensão grave do problema está associada à escassez de alimentos e à fome endêmica. Embora o sistema capitalista tenha capacidade de alimentar todos os seres humanos, a desigualdade econômica que tem se ampliado em escala global não permite o acesso suficiente para todos. Portanto, essas ame-

---

<sup>2</sup> Cf. <http://www.kit.edu/english/>

<sup>3</sup> Karlsruher institut für technologie (2019), “Climate goals of the Paris Agreement: Impact of land use. Previous measures to reduce global warming through land use change are insufficient”. KIT’s Campus Alpine.

aças não-humanas/humanas talvez representem o maior desafio enfrentado pela vida no planeta. E com certeza as ameaças ambientais recairão de modo muito mais forte sobre os setores mais pobres da sociedade mundial.

Segundo Philip McMichael<sup>4</sup>, sob o atual arranjo político mundial, alimentar o mundo é um sonho. Embora haja comida produzida o suficiente e capaz de alimentar a população mundial, sua distribuição é imensamente desigual. Ele lista três razões que ajudam a explicar o problema: 1. A agricultura industrial baseada em bioengenharia substituiu sistematicamente o agricultor que fornece alimentos para os pobres; 2. Os mercados respondem às pessoas que tem rendas, e não pessoas comuns; 3. O sistema agro-exportador, que é um imperativo estrutural do sistema estatal, exacerba essas tendências. Ironicamente, embora a tecnologia, o mercado e o comércio tenham sido reconhecidos como condições essenciais de desenvolvimento e prosperidade; as forças políticas se combinaram, sob a bandeira do desenvolvimento, para criar a fome em meio a abundância. A ironia se dá pela maneira como a tecnologia, os mercados e o comércio comprometem as condições ecológicas para a futura produção de alimentos.

A sustentabilidade global<sup>5</sup> tem sido cada vez mais considerada como um pré-requisito para se alcançar o desenvolvimento humano em todas as suas escalas, desde as comunidades rurais, as cidades, nações e o mundo. Mas com a entrada do capitalismo em uma nova época geológica, o Antropoceno, onde as pressões humanas estão causando e fazendo crescer os riscos ambientais por um lado, e uma concentração das riquezas cada vez maior e

---

<sup>4</sup> Mc Michael; Philip (2006), “Feeding the world: agriculture, development and ecology”. In: Socialist Register, nº 43, 170:194.

<sup>5</sup> Costa Lima, Marcos (2018), “Um Dilema Civilizatório: Como produzir mais Alimentos reduzindo os Impactos Ambientais?” In: Jornalismo e Cidadania nº 28, Recife: UFPE.



turbinada pela financeirização, por outro, pela primeira vez nos deparamos com o risco ambiental humanamente produzido, como o condutor da mudança planetária.

A agricultura está no coração dessa mudança. Todo um complexo de produção de alimentos baseado no latifúndio, na monocultura, nos pesticidas no desmatamento e na deterioração dos solos está sendo impulsionado para estimular a exportação de commodities<sup>6</sup>. Dentro deste contexto, a estrangeirização de terras talvez seja o fenômeno mais saliente que corporifica todas as mudanças mencionadas. É através desta grilagem que, atualmente, os povos tradicionais são expulsos de suas terras, além de todo o dano ambiental dela decorrente.

Naturalmente, o processo de estrangeirização de terras leva a questionamentos a respeito da segurança alimentar e nutricional não apenas no âmbito doméstico, mas também internacional. Com a crise alimentar de 2008, diversos países buscaram evitar ficar dependentes da volatilidade do mercado internacional de alimentos através da aquisição de terras no Sul Global<sup>7</sup>. O problema é que o processo se retroalimenta e essas aquisições geram ainda mais distorções na cadeia de produção de alimentos.

O Brasil é um ator importante tanto no cenário de compra de terras em larga escala mundo afora como também pelo fato de ter suas terras estrangeirizadas. Inclusive, atualmente, discute-se como facilitar o processo de aquisição de terras por grandes corporações estrangeiras e diminuir a demarcação de terras indígenas. Por sua vez, a China é outro ator central dentro

---

<sup>6</sup> Costa Lima, Marcos (2018), Vocês Conhecem o Termo MATOPIBA? In: Jornalismo e Cidadania nº 24, Recife: UFPE

<sup>7</sup> De Schutter; Oliver (2011), “How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”. In: The Journal of Peasant Studies, vol. 38, nº 2, 249:279.

dos debates, uma vez que o gigante asiático é apontado como um dos principais compradores de terras, especialmente, na África. Há diversas controvérsias envolvendo os dois países que seguem com perguntas em aberto.

Foi a partir das reflexões acima expostas que o Instituto de Estudos da Ásia e seus pesquisadores, com o apoio decisivo da reitoria da UFPE e da CAPES, partiram para organizar um amplo seminário em agosto de 2018 que deu lugar a esse livro.

A primeira parte do livro “Estrangeirização de terras e desenvolvimento rural: conexões entre o Brasil e a China” discute questões essenciais ligadas ao meio rural articulando processos que vem se desenvolvendo no Brasil e na China.

No primeiro capítulo do livro “Land Grabbing, Fome e Meio Rural: Brasil e China”, de Marcos Costa Lima e Eduardo Matos Oliveira, são discutidos temas atuais sobre as apropriações de grandes extensões de terras que ganharam destaque, especialmente, no começo do século XXI. O enfoque adotado faz referência à segurança alimentar e à fome. Além do mais, é feito um paralelo entre aspectos importantes da literatura que trata de temas ligados ao meio rural no Brasil e na China.

Em seguida, o artigo “Segurança Alimentar e Nutricional na China: aspectos históricos e atuais desafios” do professor Walter Belik descreve de forma completa e acurada o processo histórico de desenvolvimento rural na China, além de apresentar aspectos da produção agrícola e da distribuição de alimentos no gigante asiático.

Em “Aquisição Transnacional de Terras: peculiaridades e continuidades de uma novidade velha”, Atos Dias e Thiago Lima problematizam a aquisição transnacional focando nos fatores estruturais que acarretaram a escalada do *land grabbing*. Os autores destacam a crise do capitalismo neoliberal, sobretudo a crise financeira de 2007 em conjunto com as crises alimentar,

ambiental e energética como principais fatores propulsores do fenômeno atual.

No capítulo de Monalisa Lustosa Nascimento e Alexandre César Cunha Leite, são discutidos os investimentos chineses na economia brasileira detalhando o papel da agricultura nessa relação. Para isso, o capítulo “Política Externa e Relações Bilaterais Brasil – China: mensuração e avaliação das relações comerciais e do fluxo de investimentos no setor agrícola” analisa os Planos de Ação Conjunta de 2010 – 2014 e 2015 – 2021.

Por sua vez, o artigo “Capitalismo e Necropoder: a apropriação/expropriação brasileiro-chinesa de terras em Moçambique” de Vico Melo e Fabrício Dias da Rocha discute em que medida os modelos extrativistas de Brasil e China desenvolvidos em território moçambicano reproduzem lógicas coloniais das quais os dois países foram vítimas, perpetuando dinâmicas de necropoder.

Na segunda parte do livro, são trazidos aspectos jurídicos e históricos relacionados ao meio rural, minorias e trabalhadores. Flávio Luiz Schieck Valente, em “Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas” problematiza a evolução histórica dos diferentes conceitos envolvidos no direito humano à alimentação. É feita uma contraposição entre o paradigma neoliberal hegemônico liderado pelo mercado e, de outro lado, os diferentes movimentos sociais apoiados por organizações da sociedade civil, acadêmicos, entre outros.

Em seguida, o capítulo “A Financeirização de terras e os fluxos migratórios pós-crise de 2008: fundamentos para uma investigação sobre a situação do Estado de Pernambuco em perspectiva jurídica crítica” de Juliana Teixeira Esteves e Vitor Gurgel faz uma relação entre o sistema de dívida pública, a financeirização do capital e a estrangeirização de terras. Por seu turno, em “Apontamentos jurídico-trabalhistas relacionados ao meio rural:

heranças coloniais e trabalho escravo contemporâneo”, Tiago Muniz Cavalcanti faz uma análise histórica sobre a escravidão, a fim de descortinar os elementos da escravidão contemporânea.

Manoel Moraes, através de uma análise dos entraves à efetivação dos direitos reconhecidos pela Constituição de 1998, discute o acesso dos povos tradicionais à terra no capítulo “Índigenas e Quilombolas: A negligência estatal e o darwinismo social”. Para isso, o autor utiliza a literatura do pensamento político nacional desde os tempos coloniais até a Constituição de 1988. Já no capítulo “A Questão Agrária: Uma Abordagem histórica para o Brasil e China” de autoria de Bárbara Evelyn Baracho, Mateus Luiz Duarte Cavalcanti e Pedro Augusto Almeida da Fonseca faz um paralelo entre a evolução histórica do meio rural no Brasil e na China.

Por fim, a terceira parte do livro oferece diferentes perspectivas da segurança alimentar e nutricional. Na contribuição sobre Agroecologia, o Professor Roberto Caporal discute a importância de novas construções epistemológicas que lancem mão da transdisciplinariedade, mas renunciem ao academicismo, para a construção de sistemas agroalimentares verdadeiramente sustentáveis. Nesse contexto, o próprio resgate de saberes que vem de perspectivas para além da academia e reconhece a legitimidade de lugares de fala não coloniais, bem como a assimilação de aportes teóricos e metodológicos plurais, são de um valor essencial para discutir o papel dos países em desenvolvimento.

Voltando para o campo da Política Internacional, João Cumarú e Mariana Yante apresentam as diretrizes e políticas implementadas no âmbito dos países dos BRICS para segurança alimentar, ressaltando o contraste existente entre as estratégias bem-sucedidas no âmbito doméstico e a retórica, ainda com muitas dificuldades de implementação e interseccionalidade, no nível inter-regional.

Posteriormente, o texto “Interconexões entre a Segurança Alimentar, Nutricional e Hídrica no Brasil: pressões da demanda chinesa” de Lilian de Pellegrini Elias e Ina Thomé Picoli explora a dimensão que a água como fator produtivo deve desempenhar para a construção da sustentabilidade, não apenas na segurança alimentar, mas também em sua correlação com a segurança nutricional e hídrica.

Mariana Hase Ueta no capítulo “A transformação do consumo e a mudança dos padrões alimentares na China” analisa a expansão do mercado de carnes na China com ênfase na transição alimentar. A pesquisadora destaca que o tema é de grande importância, especialmente, para os países agroexportadores, que veem a relação com a China como uma oportunidade estratégica.

Em Educação Alimentar e Nutricional - Novos desafios, novos olhares, novos horizontes, Jailma Santos Monteiro, em conjuntos com outros pesquisadores e pesquisadoras do Departamento de Nutrição da UFPE, faz traz um amplo debate sobre a educação alimentar e nutricional.

Por fim, o capítulo “Articulação Multiatores na Cooperação Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios da REAF e da ESAN-CPLP” de Iris de Mel Trindade Dias faz uma análise acurada da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Além disso, discute articulações regionais que foram impulsionadas pela agenda da Política Externa brasileira: a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) e a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ESAN-CPLP).

Boa leitura!

Marcos Costa Lima e Eduardo Matos Oliveira

**PARTE 1**

**ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS E  
DESENVOLVIMENTO RURAL:  
*CONEXÕES ENTRE O BRASIL E A CHINA***



## CAPÍTULO 1

**LAND GRABBING, FOME E MEIO RURAL:  
*Brasil e China***

*Marcos Costa Lima<sup>1</sup> e Eduardo Matos Oliveira<sup>2</sup>*

A compra de terras por estrangeiros tem se tornado um fenômeno saliente não apenas nos meios de comunicação, mas também nos debates acadêmicos. Embora, em outros tempos, também fosse possível identificar situações em que empresas ou indivíduos estrangeiros tivessem a posse ou propriedade da terra, uma crescente literatura indica que desde o início do século XXI a grilagem aumentou significativamente (DE SCHUTTER, 2011; LEITE; LIMA, 2017; SASSEN, 2014).

Não há um consenso a respeito da nomenclatura adotada para descrever o processo em andamento. Encontra-se com frequência referência ao *Land Grabbing* (BORRAS Jr *et al*, 2011), estrangeirização de terras (LEITE; LIMA, 2016) ou *Land Rush* (THALER, 2015). Diversas organizações ligadas à sociedade civil têm se mobilizado para monitorar os casos em que há transações de terras em grande escala, como por exemplo o GRAIN<sup>3</sup> e o Land Matrix<sup>4</sup>. De acordo com relatórios publicados nos últimos anos, percebe-se uma concentração das aquisições e grilagem

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Ciência Política e Coordenador do Instituto de Estudos da Ásia da Universidade Federal de Pernambuco.

<sup>2</sup> Doutorando no Departamento de Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco e Curador da Agenda de Segurança Alimentar e Questões Agrárias do Instituto de Estudos da Ásia/UFPE.

<sup>3</sup> Ver Grain: <https://www.grain.org/pages/organisation>

<sup>4</sup> Ver Land Matrix: <https://landmatrix.org/en/>



em países africanos. Por exemplo, de onze países que concentraram 70% das aquisições até 2012, sete deles são africanos (AN-SEEUW *et al*, 2012, p. 9).

Certamente, um dos principais propulsores para a busca por terras no século XXI foi a associação entre as crises financeira, alimentar, energética e climática, que alterou profundamente a distribuição espacial da produção mundial (MARGULIS 2014; MCMICHAEL 2013). No mesmo período em que a bolha imobiliária estourou nos Estados Unidos, condições climáticas desfavoráveis geraram problemas na colheita de grãos na Ásia, o que levou diversos países a estabelecerem restrições nas exportações. Por consequência, houve um aumento significativo nos preços dos alimentos internacionalmente (THALER, 2015, p. 827).

Além do mais, o estímulo à produção de biocombustíveis como forma de mitigação do aquecimento global também teve um papel central no aumento da demanda por terras agrícolas. As condições climáticas desfavoráveis com o aumento da desertificação ou excesso de chuvas também tem prejudicado a produção de alimentos, de forma que em 2007 se atingiu o ápice da crise alimentar com a alta dos preços. Naturalmente, diversos fatores contribuíram para o agravamento da crise, conforme destaca o relatório da FAO (2011), a negligência nos investimentos agrícolas em conjunto com a alta demanda vinda de países em desenvolvimento também foi determinante.

Contudo, é necessário destacar que a interconexão do mercado financeiro com produção global de alimentos aumentou o impacto na distribuição dos grãos e outros gêneros essenciais. Em face dos riscos apresentados pela volatilidade do mercado de derivativos, a compra de terras pode representar uma garantia real para os investimentos em caso de uma nova bolha financeira estourar, visto que a terra apresenta um caráter de materialidade (SASSEN, 2014, p. 81). Portanto, especialmente a partir de 2007,

a terra passou a ser alvo de especulação e corre o risco de se tornar mais uma commodity a ser transformada em ativo financeiro.

Para Saskia Sassen (*idem*, p. 84), o processo atual de aquisição de terras em larga escala tem origem nos programas de reestruturação implementados no Sul Global nos anos 1980 pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, além das exigências para o ingresso na Organização Mundial do Comércio na década de 1990. O grande número de condicionalidades e regras foram apresentadas como o único caminho para alcançar o crescimento e prosperidade, mesmo que à custa da desintegração do tecido social. Portanto, não se deve analisar a aquisição de terras por estrangeiros como um fenômeno isolado:

(a aquisição de terras por estrangeiros) engloba o desenvolvimento de uma vasta infraestrutura especializada para possibilitar compras e aquisições, direitos de propriedade ou garantias para o leasing, desenvolvimento de instrumentos legais apropriados e ainda a pressão pela criação de novas leis para acomodar essas compras em um país soberano. Isso é uma infraestrutura que vai muito além de dar apoio ao mero ato de compra. Não apenas facilita, mas também estimula novas aquisições de terras por estrangeiros (*idem*, p. 81).

De forma articulada com o processo de estrangeirização de terras, a questão da fome volta a ganhar relevância no panorama atual. Conforme argumenta Jean Zigler (2008, p.13), relator dos direitos à alimentação da ONU entre 2000 e 2008, e uma destacada atuação no Conselho de Direitos Humanos da mesma instituição, em um planeta abundante de riquezas, em 2007 morriam 6 milhões de crianças e um total 854 milhões de seres humanos estavam gravemente subalimentados, e mutilados permanentemente pela fome (FAO, 2006). Segundo ele, a maior parte

das pessoas subalimentadas, um total de 515 milhões vivem na Ásia, e representam 24% da população total da região, mas se se leva em conta a proporção de vítimas da fome, é na África subsaariana onde se paga o maior tributo, a saber, 186 milhões de seres humanos estão permanentemente subalimentados, quer dizer, 34% da população total dessa região<sup>5</sup>.

O direito à Alimentação surgiu justamente com o propósito de reduzir as consequências desastrosas das políticas extremadas de liberalizações e de privatizações praticadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, e estimuladas pelo amplo controle das corporações mundiais de alimentos em toda a grande cadeia alimentar. Destaque-se que Zigler sempre foi orientado pelas ideias de Josué de Castro, que afirmou com todas as letras que a questão da fome não se tratava do quantitativo de alimentos ou do número de habitantes, mas sim da má distribuição das riquezas, concentradas cada vez mais nas mãos de menos pessoas.

Entre as dez sociedades que controlam um terço do mercado de sementes estão a Aventis, a Monsanto, a Pioneer e a Syngenta, setores que movimentam aproximadamente 23 bilhões de dólares por ano e 80% do mercado mundial de pesticidas, gerando um volume estimado em 28 bilhões de dólares. A Cargill está entre as dez sociedades que controlam o mercado varejista em todo o mundo, 57% das vendas e 37% das receitas das cem maiores sociedades fabricantes de produtos alimentícios e de bebidas. Somente seis empresas detêm 77% do mercado de adubos: Bayer, Syngenta, Basf, Cargill, DuPont e Monsanto.

---

<sup>5</sup> Sabemos hoje que uma criança que tem carência de uma alimentação adequada, e em quantidade suficiente, no período que vai de seu nascimento até os 5 anos de idade estará irremediavelmente comprometida e sofrerá sequelas graves em seu desenvolvimento futuro.

A consolidação destes grandes oligopólios significa que os fazendeiros têm limitadas opções de compras para seus produtos. Os criadores de gado, por exemplo, frequentemente se deparam com contratos de produção com os principais processadores de carne. Estes contratos em geral determinam como os animais devem ser criados, que tipo de alimento e de produtos farmacêuticos devem utilizar, quem os proverá, e o preço que os fazendeiros receberão. Quase 90% dos produtores de frangos nos Estados Unidos operam sob tais contratos – quando eram menos que 10% nos anos 1950. Ou seja, quem quiser fazer parte do jogo, terá necessariamente que cair na teia das grandes corporações (NATIONAL CHICKEN COUNCIL, 2012).

Uma questão associada a esta cadeia de *agribusiness* é a especulação da terra nas Bolsas de Valores e, ao mesmo tempo, em momentos de crise, a migração dos especuladores que saem do mercado financeiro para o mercado real das matérias primas. É um imenso mercado que articula o preço dos alimentos e das terras agricultáveis. Eles se valem do aumento dos preços dos alimentos como o trigo, o arroz, o milho, que são alimentos da dieta de base, fazendo com que milhares de pessoas acabem passando fome, como se deu em 2008 por conta da crise da *sub-prime*.

Quanto à nacionalidade dos principais atores envolvidos no processo de compra de terras, ainda há muitas divergências e disputas a respeito da verificação dos dados. No relatório publicado pela GRAIN (2008), organização internacional dedicada ao suporte da agricultura familiar e defesa da biodiversidade no sistema alimentar, destaca-se a centralidade da presença chinesa no processo de compra de terras no exterior. É feita a ressalva quanto a multiplicidade de atores envolvidos no Land Grabbing tais como os países Árabes produtores de petróleo, Japão, Coréia do Sul, Estados Unidos e países europeus, contudo o relatório acrescenta que:

Através da nova diplomacia geopolítica chinesa e da estratégia de investimento agressiva do governo “Go Abroad”, cerca de 30 acordos de cooperação agrícola foram realizados nos últimos anos para dar acesso a empresas chinesas a fazendas em “países amigos” em troca de tecnologia chinesa, treinamento e fundos de desenvolvimento para infraestrutura. Isso acontece não apenas na Ásia, mas também em toda África por meio de uma ampla extensão de variados e complexos projetos. Do Cazaquistão a Queensland, e de Moçambique às Filipinas, um processo constante e familiar está ocorrendo com empresas chinesas comprando ou arrendando terras para estabelecer grandes fazendas trazendo fazendeiros, cientistas e ajudantes para trabalhar na produção de grãos (*idem*, p. 3).

Outra plataforma que faz o monitoramento das transações de terras é o Land Matrix, que cataloga apenas os casos com mais de 200 hectares mundo afora. Conforme destaca Deborah Bräutigam (2015, p. 76), os dados destas bases não são confiáveis como representações acuradas da realidade, visto que apresentam muitas imprecisões. Contudo, ainda são a melhor referência para que se possa comparar minimamente o processo global de aquisições de terras. De acordo com os dados da plataforma, a China aparece em primeiro lugar com cerca de 180 transações de terra, logo em seguida vem os Estados Unidos, com 150 transações de terra envolvendo mais de 200 hectares (LAND MATRIX GLOBAL OBSERVATORY).

É importante ressaltar que o Brasil também aparece na lista dos países compradores de terra, enquanto que também tem suas terras estrangeirizadas. Recentemente, em fevereiro de 2018, o governo brasileiro propôs mais um projeto de lei para diminuir os limites à compra de terras por estrangeiros. Desta vez, a iniciativa pretende acabar com os limites impostos na legislação atual

para que estrangeiros possam investir no setor elétrico, de forma que estrangeiros possam adquirir vastas extensões de terra para construir linhas de transmissão, parques eólicos e outros projetos.

No caso chinês, embora haja um grande alarde a respeito das aquisições em larga escala, especialmente na África, a verificação dos fatos mostra que a situação é muito mais complexa que a simples grilagem de terra. É fato que a China tem um grande problema em relação a proporção de terras agricultáveis (FAIR-BANK; GOLDMAN, 2008, p. 22), uma vez que grande parte do território é constituído de montanhas e desertos. Portanto, historicamente, a agricultura desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e cultural chinês (FUNG, 1976, p. 18).

A abertura do clássico *“From the Soil: The foundations of Chinese Society”* de Fei Xiaotong é uma ilustração do ponto trazido acima: “a sociedade chinesa é fundamentalmente rural. Eu digo que é fundamentalmente rural porque sua fundação é rural” (FEI, 1992, p. 37). Por outro lado, a questão da fome em certos períodos deixou marcas profundas na memória coletiva dos chineses. Por exemplo, após as políticas do *Grande Salto para a Frente*, estimativas apontam que a crise causou cerca de 30 milhões de mortes pela fome ou o agravamento de doenças em decorrência da falta de nutrição adequada (NAUGHTON, 2007, p. 165).

Todavia, nas últimas três décadas, a China obteve avanços consideráveis na autonomia para produção alimentos. Por exemplo, o país é capaz de produzir quase a totalidade dos grãos que são consumidos internamente (ZHOU, 2010, p. 267) devido ao rápido progresso em termos de produtividade. A partir dos anos 1970, começou a revolução tecnológica na área rural da China, até então apenas as técnicas tradicionais eram utilizadas. A revolução verde teve como base os mesmos três elementos que

também eram alvo de melhoramentos na agricultura tradicional chinesa: as sementes, os fertilizantes e a irrigação (NAUGHTON, 2007, p. 252).

Houve uma rápida expansão das áreas sob irrigação e os cientistas chineses passaram a desenvolver tecnologia, e mesmo trabalhando de forma independente dos ocidentais, conseguiram atingir patamares similares em diversas áreas. A principal diferença da agricultura moderna chinesa para os Estados Unidos, por exemplo, está no aumento da produtividade por unidade de terra. Na China, há uma quantidade relativamente maior de pessoas trabalhando nas unidades, enquanto que nos Estados Unidos a maior parte do trabalho é feito por máquinas. Todavia, na China, assim como no Japão, sempre foi necessário aumentar a produção feita em pedaços relativamente pequenos de terra (*idem*, p. 256).

A grande quantidade de trabalhadores no meio rural na China também gerou diversos tipos de tensão social. Por exemplo, a discrepância entre o bem-estar social no campo e nas cidades é altíssimo. Enquanto nas cidades a unidade de trabalho (Danwei) garantia a sobrevivência básica dos seus empregados, no meio rural os camponeses frequentemente estiveram abandonados à própria sorte (XIAOBO; PERRY, 1997). Os conflitos e protestos no campo também foram uma realidade presente para os chineses, inclusive estudos recentes mostram que o papel das lideranças foi muito maior do que o imaginado anteriormente (LI; O'BRIEN, 2008).

O principal debate atual na China em relação ao meio rural se trata da questão da privatização da terra. Desde os anos 1980's, o governo central acabou com as comunas e concedeu às famílias a possibilidade de plantar individualmente e ter o direito de uso das terras. No entanto, a propriedade da terra permanece com os coletivos rurais, que são as unidades administrativas das vilas cujos líderes são selecionados através de eleições.

Economistas chineses que defendem a privatização das terras argumentam no sentido que ajudaria a aumentar os investimentos agrícolas por conta de uma maior garantia nos direitos de propriedade. Mas vozes contrárias defendem que o sistema atual já foi capaz de modernizar rapidamente o interior da China e que a privatização geraria um aumento exponencial das desigualdades e das tensões sociais, além de enfraquecer a posição dos camponeses, que sofreriam uma pressão de atores econômicos muito mais poderosos (ZHANG; DONALDSON, 2013).

De acordo com Barry Naughton (2007, p. 88), as reformas no campo foram as precursoras responsáveis por garantir a estabilidade necessária, em termos de segurança alimentar, para que a continuidade da abertura econômica chinesa fosse bem-sucedida. Flexibilizou-se a demanda sobre os camponeses permitindo que eles pudessem ter mais escolha sobre a produção. Além do mais, os preços dos grãos aumentaram, especialmente, os que superassem as metas estabelecidas. Dessa forma, tais mudanças em conjunto com a revolução tecnológica no campo possibilitaram que a China fosse capaz de atingir as metas de produção de grãos estabelecidas pelo governo.

Porém, atualmente, em virtude do avanço das cidades para áreas tradicionalmente rurais e, conseqüentemente, o deslocamento de milhões de fazendeiros, a quantidade de terras agricultáveis vem diminuindo ainda mais. Por isso, o país está perto de atravessar a linha vermelha estabelecida pelo próprio governo em termos de terras necessárias para garantir a segurança alimentar, que é 120 milhões de hectares (BRAUTIGAM; XIAOYANG, 2009, p. 687).

Economistas chineses afirmaram que caso os Estados Unidos resolvam utilizar a “comida como arma”, as aquisições de terra no exterior poderiam ser utilizadas para garantir a segurança alimentar. Todavia, atualmente, os custos para embarcar comida



da África para a China seriam muito elevados para que as terras fossem utilizadas para esta finalidade (MARTIN; PALAT, 2014, p. 127). Além do mais, conforme apontam Hairong e Sautman (2010, p. 323), com exceção da produção de tabaco e madeira, a maior parte das fazendas chinesas na África produzem para o mercado local.

No caso das compras de terras no Brasil, o acontecimento que chama mais atenção está na região do MATOPIBA (PITTA; BOECHAT; MENDONÇA, 2017), um acrônimo dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, na região dos Cerrados, onde a grilagem de terras e a especulação têm avançado. Tais investidores têm como parceiro a Cosan, empresa brasileira que lida, sobretudo, com cana-de-açúcar, e uma de suas subsidiárias, a Radar Propriedades Agrícolas, que está voltada para o mercado imobiliário rural, sendo seu objetivo adquirir imóveis potencialmente valorizáveis. Eles compram terras e, posteriormente, arrendam ou utilizam para própria produção, operando, dessa forma, grande especulação e aumento no preço da propriedade. Controlam grandes áreas agricultáveis, haja vista seu modelo de produção. Além da cana-de-açúcar, controlam propriedades destinadas ao cultivo de soja, milho e eucalipto.

Segundo Costa Lima (2018), a empresa Radar S/A foi pioneira neste processo de formação de transnacionais imobiliárias agrícolas no Brasil. Após a crise de 2008 e a queda nos preços das *commodities* a partir de meados de 2011, diversas empresas canavieiras faliram. Foi neste contexto que a Cosan S/A abriu capital em bolsa (2005) e, sob a forma de holding, constituiu diversas subsidiárias, além de uma *joint venture* com a petrolífera anglo-holandesa Royal Dutch Shell, formando a Raízen (em 2010) em sua divisão de cana-de-açúcar, açúcar, etanol e energia elétrica. Também realizou uma fusão ou *joint venture* com o fundo de pensão dos Estados Unidos TIAA- CREF (*Teachers*

*Insurance and Annuity Association – College Retirement Equities Fund*) para formar a *Radar Imobiliária Agrícola S/A*. É um sistema nocivo ao meio ambiente e aos camponeses e indígenas das regiões, que em geral são expulsos de áreas onde vivem há muitos anos e, se “teimam” em permanecer, sofrerão a violência dos grupos armados pelo grande capital.

No atual momento em que vive o Brasil, tudo indica que o *agribusiness* será ainda mais privilegiado. Na presidência de Jair Bolsonaro as questões ambientais são cada vez mais negligenciadas e os ruralistas acumulam poder. O cenário internacional também é incerto em relação a estrangeirização de terras na África e o papel da China, visto que a guerra comercial com os Estados Unidos pode gerar consequências no mercado global de alimentos. Portanto, a conjuntura atual apresenta muito mais desafios do que respostas no que se refere ao meio rural no Brasil e na China.

## Referências

ANSEEUW, W.; BOCHE, M.; BREU, T.; GIGER, M.; LAY, J.; MESSERLI, P.; NOLTE, K. Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report Based on the Land Matrix Database. Bern: CDE, 2012. Disponível em: <[https://www.oxfam.de/system/files/20120427\\_report\\_land\\_matrix.pdf](https://www.oxfam.de/system/files/20120427_report_land_matrix.pdf)>. Acesso em: 04 feb. 2018.

BAENINGER, Rosana. São Paulo e suas migrações no final do século 20. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 84-96, 2005.

BORRAS JR, S. M.; HALL, R.; SCOONES, I.; WHITE, B.; WOLFORD, W. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 2, p. 209-216, 2011.

BRAUTIGAM, Deborah; XIAOYANG Tang. China's engagement in

African agriculture: Down to the countryside, **The China Quarterly**, vol. 199, 686–706, 2009.

\_\_\_\_\_. **Will Africa feed China?** Oxford: Oxford University Press, 2015.

COSTA LIMA, Marcos. Vocês Conhecem o Termo MATOPIBA? **Jornalismo e Cidadania**, n. 24, p. 20-21, 2018.

De SCHUTTER, O. How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 2, p. 249-279, 2011.

DEVISATE, Rogerio Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: ImagemArtStudio, 2017.

FAIRBANK, John; GOLDMAN, Merle. **China – Uma Nova História**. Porto Alegre: LPM, 2008.

34

---

FAO. **The State of Food Insecurity in the World – 2006 – Eradicating world hunger – taking stock ten years after the World Food Summit**. Roma: 2006.

\_\_\_\_\_. **The State of Food Insecurity in the World – 2011 – How does international price volatility affect domestic economies and food security?** Roma: 2011.

FEI, Xiaotong. **From the Soil: The Foundations of Chinese Society**. Berkeley: University of California Press, 1992.

FUNG, Yu-Lan. **A Short History of Chinese Philosophy**. New York: Derk Bodde, 1976.

GRAIN. **Seized: The 2008 landgrab for food and financial security**. 2008. Disponível em: <http://www.grain.org/e/93> (acesso em 13 de março de 2018)

HAIRONG, Yan; SAUTMAN, Barry. Chinese farms in Zambia: From socialist to ‘agro-imperialist’ engagement. **African and Asian Studies**, 19(3), 307–333, 2010.

LEITE, A. C. C.; LIMA, T. Apresentação do dossiê: Aquisição transnacional de terras (Land Grabbing). **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 5-12, 2017.

\_\_\_\_\_. Estrangeirização de Terras: um questionamento à cooperação na Ordem Econômica Internacional Contemporânea. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 5, n. 9, p. 121-151, 2016.

LI; O'BRIEN. Protest leadership in rural china. **China Quartely**, n. 193, p. 1-23, 2008.

MARGULIS, M. Trading Out of the Global Food Crisis? The World Trade Organization and the Geopolitics of Food Security. **Geopolitics**, v. 19, n. 2, p. 322-350, 2014.

MARTIN, William; PALAT, Ravi. Asian Land Acquisition in Africa: Beyond the “New Bandung” or a “New Colonialism”?, **Agrarian South: Journal of Political Economy**, vol. 3, n. 1, p. 125-150, 2014.

McMICHAEL, P. Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 47-64, 2013.

NATIONAL CHICKEN COUNCIL (US). Vertical Integration: What it is - and why it's good for the chicken industry...and you. 2012. Disponível em: <https://www.nationalchickencouncil.org/industry-issues/vertical-integration/>

NAUGHTON, Barry. **The Chinese Economy: Transitions and Growth**. Cambridge: MIT Press, 2007.

PITTA, Fábio; BOECHAT, Cássio; MENDONÇA, Maria. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. **Estudos Internacionais**, v. 5 n. 2, p.155 – 179, 2017.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Imobiliárias Agrícolas Transnacionais e a especulação com terras na Região de MATOPIBA**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2018.

SASSEN, Sassen. **Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy**. Cambridge: The Belknap Press, 2014.

THALER, Gregory. The Twenty-First Century Agricultural Land Rush. In: Herring, R. (ed.) **The Oxford Handbook of Food, Politics and Society**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

XIAOBO, Lü; PERRY, Elizabeth (eds.). **Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective**. New York: Routledge, 1997.

ZHANG, Qian; DONALDSON, John. China's Agrarian Reform and the Privatization of Land: a Contrarian View, **Journal of Contemporary China**, v. 22, n. 80, p. 255-272, 2013.

ZIGLER, Jean. El hambre y los Derechos del Hombre, **Revista Colombiana de Sociología**, n. 30, p.13-15, 2008.

\_\_\_\_\_. *Destruição em Massa: Geopolítica da Fome*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

ZHOU, Zhangyue. "Achieving food security in China: past three decades and beyond", **China Agricultural Economic Review**, vol. 2, n. 3, p. 251-275, 2010.

CAPÍTULO 2

**SEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL NA CHINA:  
*aspectos históricos e atuais desafios***

*Walter Belik<sup>1</sup>*

**Introdução**

Nesse capítulo pretendo tratar de dois assuntos importantes para a segurança alimentar na China que são: a sua histórica, pois vamos percorrer um pouco esses quase 70 anos de revolução chinesa e, em seguida, alguns aspectos da produção agrícola e da distribuição de alimentos. Em relação à comercialização de alimentos, especificamente, uma grande revolução está acontecendo hoje na China envolvendo toda área de varejo e supermercados, uma vez que a China está se tornando cada vez um país mais urbano.

Para quem conhece um pouco de mandarim, que não é meu caso, existe uma expressão muito comum na China em relação à alimentação. Os chineses se cumprimentam assim: (你吃过了吗?) Nǐ chīguòle ma? quer dizer: você já comeu? Ou seja, é a mesma coisa que quando um brasileiro pergunta a um outro: “tudo bem?”. Os chineses perguntam “você já comeu?” para mostrar a importância que a comida tem na sociedade. A China é um país milenar que viveu uma série de problemas crônicos de fome ao

---

<sup>1</sup> Professor Titular de Economia Agrícola do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

longo de sua história. Portanto, a alimentação tem um papel fundamental na sociedade e na cultura chinesa. Temos uma estatística que, até o final do império em 1911, foram contabilizadas mais de 1,8 mil ocorrências de fomes crônicas na China. Fome crônica é aquela situação na qual as grandes massas humanas morrem de fome. Praticamente, registra-se a ocorrência de uma fome crônica por ano, durante toda a existência do império chinês.

Mais adiante, durante a república, entre 1911 e 1949, tivemos guerras e invasões no território chinês acarretando a continuidade da problemática da fome. Basicamente, ao longo de toda a sua história, a China viveu o espectro da fome devido à falta de disponibilidade de alimentos, o país não tinha produção e nem capacidade de importação para garantir a oferta de alimentos para a sua população. Depois, mais adiante, durante a fase revolucionária, a escassez de oferta se manteve em função de decisões equivocadas e diversos erros de política agrícola e na condução da economia. Esse é o caso do “Grande salto pra frente” (1958-62), milhões de pessoas que foram deslocadas em função da coletivização, gerando desestruturação da produção e escassez de produtos, produzindo mais uma fome crônica em território chinês.

Como se pode constatar, a China é um país de grande extensão. Em termos territoriais a sua área se compara ao Brasil, mas a sua população é sete vezes maior que brasileira, representando 19% da população mundial ou 1 bilhão e 400 milhões de habitantes. No entanto, em termos de disponibilidade de terras a situação chinesa é delicada, a sua área agricultável muito pequena. A China é limitada a Oeste pela Cordilheira do Himalaia, que é uma área gelada com relevo muito complicado pra produzir. No centro do país estão os desertos e somente na faixa leste da China há uma área mais fértil e que poderia ser aproveitável para a agricultura. Ou seja, apenas 50% da área territorial chinesa é aproveitável para agricultura. Observa-se, portanto, que há um

problema sério para se alimentação da população, enfocando o tema da Segurança Alimentar e Nutricional pela dimensão da disponibilidade.

## **Evolução da Agricultura Chinesa**

Para entender melhor as questões de planejamento e os obstáculos superados pela agricultura chinesa vamos tomar a periodização elaborada por em Ye et al. (2010), da China Agricultural University. Nessa periodização os movimentos relacionados à questão da Segurança Alimentar e Nutricional se apresentam em quatro fases.

A primeira é a chamada fase pós-revolucionária (1953-78). Nesse período havia uma grande preocupação dos dirigentes e das massas revolucionárias porque o Partido Comunista Chinês havia sido forjado no meio rural e a Revolução, sendo de extração camponesa, deveria ser caracterizada como uma revolução camponesa, ao contrário da Revolução Soviética que contava com camadas urbanas representadas por operários e intelectuais. Na prática, o que ocorreu na China durante todo o período que vai da constituição da República, fundada em 1912, até a Revolução Maoísta (1949) foi um movimento revolucionário vindo do campo que combinava a resistência à ocupação estrangeira com a organização dos camponeses em busca de direitos. Tendo como base esses movimentos, desde o início do período revolucionário, havia uma preocupação de parte de seus dirigentes em atuar diretamente nesse setor, mudando a face do campo com o objetivo de criar um socialismo com uma cara rural.

Inspirados pela experiência soviética, os chineses dão início a um período de planejamento econômico com planos quinquenais e metas visando, principalmente, ao aumento na oferta de alimentos. Como ponto de destaque, há um grande incentivo



para a produção de grãos, especialmente o arroz, que é a base da alimentação chinesa. Para esse período vale destacar também a questão da infraestrutura, com a abertura de estradas e o maior acesso dos camponeses à novas áreas de produção. Do ponto de vista da organização do sistema de produção, o grande desafio era a mudança colocada pela coletivização, que em um primeiro momento provocou uma enorme desestruturação da produção agrícola.

A China ancestral tinha uma tradição de terras que passavam de geração a geração de forma hereditária. Com a introdução da coletivização o sistema arcaico de incentivos e direitos de propriedade sobre a produção perdem substância e os pequenos lotes passam necessariamente a produzir de forma coletiva. Mas as mudanças não ocorrem somente na forma de produzir, mas também em relação aos mercados. Com a coletivização o Estado passa a controlar toda a oferta de alimentos e os canais de distribuição provocando um enorme desarranjo em relação à situação anterior, considerada arcaica e disfuncional. Ademais, em função desse novo quadro surgem também proibições de imigração, de mudança, de transladação de populações, que agora passam a ser vitais para a permanência dos trabalhadores no campo e na produção.

Nessa fase, há também o propósito de desenvolver uma agroindústria ou até, mais pra frente, uma indústria pesada com base nas vilas. Com isso, as pequenas aldeias poderiam produzir equipamentos, insumos e até alimentos processados, contribuindo para a sua autossuficiência. Essa é uma mudança de paradigma relevante porque, de fato, toda a história do desenvolvimento industrial que nós conhecemos é de concentração da produção nos espaços urbanos. É difícil imaginar uma sociedade que pretendia se industrializar de uma forma dispersa como aquela que estava sendo proposta.

Algumas informações são importantes para que possamos contextualizar o período. Em 1958, Mao Tsé-Tung rompe os laços que uniam a China à URSS e essa ruptura provoca uma crise muito grave do ponto de vista da cooperação. Parte importante do conhecimento científico e tecnológico chinês vinha desse intercâmbio sino-soviético que agora se rompe. Mais adiante, buscando acelerar a revolução chinesa promove-se o “grande salto para frente” com o estabelecimento de metas ambiciosas de produção agrícola e industrial (1958-60). Já no plano político e da organização do Estado, emerge a Revolução Cultural (1966-1976) com a radicalização do planejamento e a tentativa de recuperar a economia diante do fracasso constatado do “grande salto para frente”.

Com a morte de Mao Tse-Tung em 1976, a abertura do regime e a posse de Deng Xiaoping na chefia do Comitê Central do Partido Comunista Chinês em 1978, começam as reformas na economia. O campo era um dos principais focos das mudanças, onde se estabelece um giro completo na forma de organização dos camponeses. O fim da coletivização e a ruptura com a ideia de um socialismo completo se veem contemplados com a implantação do Sistema de Responsabilidade Domiciliar (HRS - Household Responsibility System, em inglês) transferindo para os produtores individuais os benefícios decorrentes do alcance ou superação das metas colocadas pelo planejamento central. Em resumo, o sistema permitia remunerar os produtores rurais segundo aumentos de produtividade, o que era anteriormente considerado um desvio capitalista e impensável durante a Revolução Cultural.

O fim da coletivização não representava o fim do planejamento e metas de produção e nem tampouco a eliminação do papel do Estado na comercialização de alimentos. Ocorre que, se os camponeses lograssem produzir acima do estabelecido este excedente poderia ser vendido no mercado a preço de mercado e esse era o incentivo capitalista a esses produtores para que se pro-

duzisse aumentando a oferta de alimentos nos mercados locais. Muito rapidamente a agricultura chinesa reage a esses estímulos e o aumento de produção é expressivo. Há também uma particularidade no HRS, que pode ser caracterizado como um sistema dual: as metas de produção são negociadas – ou mesmo impostas em nível de aldeia, que se responsabiliza por essa cota, mas o excedente de produção gera uma remuneração que se transfere de forma individual para cada produtor. Entretanto, na forma como estava estruturado, o HRS era um sistema complexo que dependia ainda dos chefes locais e da hierarquia do partido para definir para o seu funcionamento.

A segunda reforma importante desse período que vai de 1978 a 1990 é a instalação das empresas de propriedade das vilas e pequenas cidades, conhecida pela sigla TVE (Township and Village Enterprises, em inglês) buscando a industrialização pesada e a autossuficiência de determinadas regiões. A política oficial visava a concentrar investimentos de capital e para tanto concede incentivos e realiza obras de infraestrutura viabilizando a instalação de indústrias e geração de empregos em atividades urbanas, liberando a migração para determinadas áreas com consequente redução de pressão populacional. Nos anos 1980, a população e o padrão de vida chinês cresceram rapidamente e não haveria condições de acomodar todos nas vilas rurais. Ao liberar a emigração desses trabalhadores para áreas próximas em ocupações industriais reduzem-se as pressões nas áreas rurais, mas determinadas vilas, que eram pacatas áreas rurais, passam a ser metrópoles em cinco ou dez anos.

Finalmente, como uma das características do período de reformas no campo vale mencionar as mudanças no regime de uso e propriedade da terra. Na fase pós-revolucionária os antigos lotes dos camponeses passam a ter propriedade coletiva e o seu uso era concedido segundo o registro local. Com as mudanças in-

troduzidas por Deng Xiaoping a propriedade permanece coletiva, mas o direito de uso é estendido para 15 anos. Essa nova institucionalidade permitiria aos camponeses investir nas terras e fazer planos de longo prazo. Considerando esse novo arranjo, a terra continuava sendo pertencente ao Estado, mas havia concessão de uso para os camponeses. A herança, que é um ponto delicado na cultura chinesa seria transmitida, portanto pelo “direito de contrato” e não de forma automática de pai para filho. Como havia uma concessão de 15 anos, com o desaparecimento da velha geração, a continuidade de uso estaria ainda pendente de indicações ou nomeações em vista do atendimento da nova geração.

Uma nova fase para o campo se inicia em 1991 com industrialização e o esforço para alimentar a crescente população urbana. Nessa fase surge a política conhecida como os três *nong*. Para quem está familiarizado com a cultura chinesa, todas as políticas recebem nomes poéticos, e os três *nong* também se inserem nessa abordagem. Então, o que são os três *nongs*?

*Nong ye* é a agricultura, *nong cun* é o meio rural e *nong min* são os camponeses. Ou seja, a política pública propunha uma unidade indissolúvel entre agricultura, o meio rural e os camponeses. Para um ocidental essa associação pode parecer óbvia, mas na prática não é bem assim porque nem tudo que produzido no meio rural é agrícola - muitas atividades industriais e de serviços acontecem no meio rural. Ademais, o estilo de vida e a cultura camponesa nem sempre se veem refletidos nas novas vilas e pequenas cidades. A política dos três *nongs* se propunha a fazer uma reconexão entre o campo e cidade seja em termos de programas como também em relação à visão que a China moderna deveria ter do campo.

A segunda política importante para o período é a redução da tributação sobre o resultado da produção camponesa. Esse movimento demonstra uma mudança em termos macroeconômicos

no que tange ao financiamento do desenvolvimento. Até esse período, a expansão industrial chinesa tinha como um dos seus motores o excedente gerado no setor rural - a agricultura contribuía com 30,1% do PIB e as áreas rurais concentravam 80,6% da população em 1980<sup>2</sup>. Entre o início dos anos 1970 até o final dos anos 1980, o governo chinês promoveu uma importante redução de impostos. Não só a carga tributária se reduziu (de 29,4% em 1970 para 15,8% em 1990 em relação ao PIB) como também a participação do setor agrícola na arrecadação teve uma queda expressiva (passando de 11% do total arrecadado em 1970 para 3,0% em 1990<sup>3</sup>).

A redução de impostos desse período é denominada “tirando menos” (*taking less*), sendo complementada por outra política de grande importância em termos tributários, que chamamos “dando mais” (*giving more*), ou seja, não só se pretendia reduzir a taxaçoão como o campo passava a receber subsídios não só para a agricultura, mas também, por exemplo, para a proteção de recursos naturais. Como se sabe, na China convive-se com diversas agressões ao meio ambiente, problema que persiste até os dias de hoje e, nesse sentido, os subsídios para a preservação do meio ambiente remontam aos anos 1990, procurando estabelecer um rumo em busca da sustentabilidade.

A liberalização de preços para a comercialização e a preocupação com o meio-ambiente têm uma relação direta com o esforço do governo chinês para alcançar o status de uma economia de mercado e, com isso, ingressar na OMC – Organização Mundial do Comércio. O esforço político foi compensado pois, após 15 anos de negociação, a China foi admitida na organização em 2001.

---

<sup>2</sup> Segundo o National Bureau of Statistics of China <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1999e/d01e.htm>

<sup>3</sup> Idem

A liberalização dos preços de comercialização veio acompanhada pela liberalização dos preços dos insumos agrícolas, principalmente os importados. Esses movimentos acabaram por gerar contradições internas no setor agrícola. Ao liberar os preços, os camponeses passam a querer produzir mais e ganhar mais com a venda dos seus produtos. A busca por maior produção e produtividades levava, conseqüentemente, à intensificação do uso da terra com maior uso de fertilizantes e pesticidas. Em termos de rentabilidade monetária o resultado desses movimentos pode ser ligeiramente melhor, mas o risco de desastres ambientais e contaminação dos alimentos acabava se elevando, podendo assim arruinar o esforço em busca da sustentabilidade e segurança dos alimentos. Ainda nessa fase, torna-se inevitável para as autoridades a liberalização controlada das migrações, inclusive para as grandes cidades, resultando no *boom* urbano que conhecemos.

Finalmente, a fase atual da periodização da política agrícola e de segurança alimentar na China começa em 2005, já dentro da modernidade e com uma face capitalista. Mesmo assim, os planos estabelecidos pelo governo chinês e divulgados no início de 2006 demonstravam a intensão de construir um “novo rural socialista”. O plano colocado em marcha previa a redução de pobreza rural e o aumento da qualidade de vida por meio de investimentos em infraestrutura, saúde e educação. O plano persegue o grande desafio de reduzir as diferenças de renda entre campo e cidade como ações concretas, como a criação de rede de saneamento nas vilas, garantia de água potável, moradias, construção de escolas secundárias etc. Comparando-se diversos períodos que se sucederam após 2005 observa-se que a renda per capita disponível rural cresceu de forma sólida. Entre 2005 e 2013 (após a realização do XVIII Congresso Nacional do PCC) a renda rural duplicou, tendo crescido outros 43% até 2017 (realização do XIX Congresso Nacional do PCC). O problema é que a renda per ca-

pita urbana cresceu em um ritmo ainda maior nesse período como um todo, aumentando as distâncias entre as duas populações. Em termos proporcionais, em 2005, a renda per capita urbana era 2,4 vezes maior que a rural, chegando a 2017 a uma relação de 2,7 no rateio Urbano/Rural.

Finalmente nessa fase não há como deixar de lado certas mudanças na institucionalidade das relações entre os produtores com a introdução e o incentivo à formação de cooperativas, principalmente em relação aos sistemas de comercialização, que serão tratados mais adiante. Mas, ainda com relação à melhoria de condições de vida no campo, essa fase da política pública visava alcançar cinco garantias: alimentação, vestimenta, habitação, tratamento médico e auxílio funeral. Vale lembrar que o auxílio funeral na China é um benefício fundamental dada a sua importância espiritual e o respeito para com os mortos. Curiosamente alguns dos direitos alcançados nas sociedades do bem-estar já no início do século XX, não estão contemplados no caso chinês, como por exemplo, a aposentadoria.

Com relação à imigração, outro tema de relevo nas questões ligadas ao campo, esse período coloca as bases do programa para eliminar o problema social causado pelas famílias separadas por motivo de trabalho. No idioma inglês, as crianças deixadas nas vilas e aldeias, separadas dos pais residentes nas cidades são chamadas de *left behind*. Esse movimento migratório acarreta o envelhecimento do campo e uma relativa perda de capacidade de estudo das crianças e jovens, que têm pela frente a responsabilidade de cuidar dos seus avós. Por outro lado, as pessoas que vão trabalhar nas cidades podem mandar parte da sua renda para o campo para auxiliar as gerações passadas e garantir o sustento das gerações futuras. Nessa fase, a política pública tinha como objetivo a recuperação e união dessas famílias, levando as crianças e jovens para o meio urbano ao mesmo tempo que promovia

a manutenção para as pessoas de idade que teriam permanecido no campo.

Os indicadores da China comprovam as mudanças em termos de produção de alimentos e redução da pobreza dando conta de dois pilares fundamentais da segurança alimentar e nutricional: a disponibilidade e o acesso aos alimentos. Segundo a FAO, a produção de arroz, principal grão produzido na China atingiu o patamar de 211 milhões de toneladas em 2015 garantindo praticamente a autossuficiência nesses grãos. Vale mencionar que em 1961 – primeiro ano de estatísticas da FAO na China e ano muito anterior às reformas no campo, esse país produzia apenas 56 milhões de toneladas de arroz, e esse cereal representava praticamente metade dos grãos ofertados. Vale destacar, no entanto, o maior fenômeno em termos de produção que é o caso do milho, que contava com uma oferta de apenas 18 milhões de toneladas em 1961 (16% da oferta geral de cereais) passando a 232 toneladas em 2015, superando a produção de arroz e representando 40% da oferta de grãos. Essas cifras são significativas e denotam as mudanças nas dietas e nos hábitos alimentares da população que passa a se alimentar de mais proteína animal – que utiliza o milho na ração. Nesse particular, cresce também a produção de soja – de 6 para 12 milhões de toneladas entre 1961 e 2015, mas o país ainda é extremamente dependente de importações, tendo comprado no exterior 86 milhões de toneladas em 2016, sendo que 51 milhões de toneladas foram adquiridas do Brasil. Some-se a essa produção o trigo, que deu uma disparada desde a liberalização da economia, saindo de um patamar de 14 milhões de toneladas e atingindo 131 milhões de toneladas entre 1961 e 2015.

Em resumo, a China isoladamente tornou-se nesse milênio o maior produtor de grãos e oleaginosas do mundo atingindo uma produção de 585 milhões de toneladas, muito à frente dos Estados Unidos com 492 milhões de toneladas (dados da FAOS-



TAT de 2016). Por outro lado, a China também é o maior importador de alimentos do mundo, tendo importado o equivalente a US\$ 138 bilhões em 2016, muito à frente dos Estados Unidos com US\$ 123 bilhões nesse mesmo ano.

Com relação às exportações, observa-se que no caso dos grãos ou mesmo outros produtos da agropecuária, os volumes são elevados na categoria de produtos da aquicultura, industrializados e os alimentos processados. Nessas categorias a China exportou US\$ 64 bilhões em 2016, valor equivalente ao exportado pelo Brasil nesse mesmo ano. As estatísticas demonstram que a China está entre os maiores exportadores de alimentos do mundo, mas, ainda assim, o país é um importador líquido e o déficit em termos absolutos tem aumentado a cada ano, embora as fontes oficiais de dados apresentem algumas distorções e inconsistências.

De outra parte, os incentivos ao crescimento da produção levaram ao maior uso de insumos industriais intensificando-se a aplicação de agroquímicos. Na China o tamanho da propriedade é pequeno o que demanda um uso mais concentrado de produtos químicos. Segundo Nassar e Nogueira (2007) “cerca de 30% das propriedades rurais, de um total de 250 milhões, têm área de até 0,2 ha. Esse grupo é o chamado “agricultura de jardim”. Dos 70% restantes, cerca de 62,5% têm propriedades entre 0,2 e 1 ha. Na produção de animais, a situação não é diferente. Mais de 60% dos produtores de suínos têm menos que 50 animais, 70% dos de bovinos têm menos do que 10 animais e 55% dos produtores de aves e ovos têm menos do que 2.000 aves”<sup>4</sup>. Essas características da “propriedade rural” chinesa associadas ao maior acesso a crédito para compra de insumos fizeram com que o país registrasse um dos maiores consumos de pesticidas do mundo. O uso de pesti-

---

<sup>4</sup> Ver <http://www.agroanalysis.com.br/12/2007/conteudo-especial/china-entenda-melhor-a-china-na-agronegocio-mundial> acesso em 15/12/2018

cidas na China saltou de 5,87 kg / ha em 1990 para 14,82 kg /ha em 2014 reduzindo-se para 13,06 kg / ha em 2016. Comparando-se com o Brasil – um dos grandes consumidores – em termos absolutos, de químicos temos que em 2016 o consumo nacional por propriedade era de aproximadamente 1/3 daquele registrado na China (dados da FAOSTAT).

Ainda utilizando-se de informações referentes à Segurança Alimentar e Nutricional na China, observa-se que esses grandes movimentos em direção ao aumento de produção e acesso da população à alimentação fizeram com que, em termos calóricos, o déficit alimentar chinês se reduzisse para algo em torno de 74 Kcal / dia, o que é considerado muito pequeno diante do padrão de consumo individual. A análise dessa cifra é de grande importância pois mede a distância entre o consumo calórico dos subnutridos e o consumo médio requerido multiplicado pelo número de subnutridos, determinando o tamanho da “fome” nos países. Assim, a porcentagem de subnutridos representaria algo em torno de 8,7% da população chinesa ou 124 milhões de indivíduos (para o ano 2015-17). Vale mencionar que essa porcentagem é calculada tendo como base o consumo médio per capita, que atingiu o nível extraordinário de 3000 kcal / dia logo no início do milênio<sup>5</sup>.

Esse crescimento da produção e da segurança alimentar chinesa está conectado com a redução da pobreza. Segundo levantamentos do Banco Mundial em anos esporádicos – tendo em vista que não existem estatísticas disponíveis para todos os anos na China, a pobreza calculada abaixo da linha de US\$ 1,90 / dia em termos de poder de compra se reduziu de 755,8 milhões de pessoas em 1990 para 244,4 em 2005, caindo para 149,6 milhões em 2010 e, finalmente 18,5 milhões em 2014. Em outras

---

<sup>5</sup> Merece ser discutida a transição nutricional que levou a imposição de hábitos ocidentais de consumo e a conseqüente elevação do consumo calórico médio da população.

palavras, em um intervalo recente de 10 anos (entre 2005 e 2014) a pobreza se reduziu em 225,9 milhões de indivíduos. Considerando-se as linhas de subnutrição estabelecidas pela FAO entre 2004-06 e 2015-17 o número de subnutridos, conseqüentemente, diminuiu em 82 milhões até o patamar atual de 123,5 milhões.

Uma última observação nesse particular é que a China não ficou imune à epidemia mundial de obesidade. Ao adotar hábitos de consumo e alimentares ocidentais, o número de chineses obesos cresceu e já atinge 72,9 milhões ou 6,6% dos adultos (SOFI, 2018). Em resumo, olhando-se para as quatro dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional: disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização, verifica-se que a China avançou bastante proporcionando mais alimentos, com acesso aos seus cidadãos, levando-se em conta uma perspectiva de longo prazo. No entanto, no quesito da utilização, conhecida como inocuidade ou segurança do alimento, o avanço do consumo urbano e a produção em massa trouxe diversos problemas de contaminação. Com a entrada do país no mecanismo da Organização Mundial do Comércio, em 2001, ficaram evidentes os problemas causados por crises em produtos como o leite, carnes bovina e de porco, peixes e outros. O problema tem múltiplas causas e pode ser melhor explorado na leitura de Christiansen (2009) e Garnett e Wilkes (2014) que apresentam uma visão geral da estrutura do sistema alimentar chinês.

### **As Transformações dos Mercados de Alimentos na China**

O crescimento da renda e urbanização trouxe como contrapartida uma profunda mudança nos hábitos de compra de alimentos com a disseminação das cadeias de supermercados. Segundo Hu et al. (2004) é possível identificar cinco fases consecutivas na comercialização de alimentos na China, a saber:

1. Antes de 1949: o setor dominado por pequenos comércios de rua e mercearias locais que compravam seus produtos de distribuidores e produtores locais;
2. A partir de 1953 até 1958: compatível com as transformações do restante da economia, os pequenos comércios passam a ter os seus preços controlados. Além disso, o governo promove a criação de estatais para venda no varejo com preços controlados;
3. Entre 1959 e 1980: crescem as estatais e dominam o mercado. Consolida-se um sistema público de comércio, excetuando-se o comércio de FLV cujo abastecimento era local a partir de produtores locais;
4. Década de 1980: Liberalização da economia que começa com a agricultura se estende para o comércio. Diante do aumento de produção promovido pelo Household Responsibility System, o comércio precisava se modernizar e atuar de forma mais ágil.
5. Pós 1990: liberalização da entrada de capitais estrangeiros no ramo do comércio e competição com as estatais. Ameaças de crise, pois o governo não dá conta de garantir o abastecimento de maneira regular. Os preços dos alimentos disparam sobem e em 1994 se dá a entrada das grandes redes (estrangeiras) no mercado chinês. Finalmente, em 2004, ocorre a liberalização para o atacado e para as empresas da área de logística.

Muito embora tenha ocorrido a liberalização do comércio para o capital estrangeiro, na China de hoje, as grandes redes de supermercados de origem nacional e, mais recentemente, regional, têm uma forte presença. Até recentemente primeira rede na China era a Vanguard Group – braço operacional da Rede Tesco

britânica, muito forte em todo território. Atualmente a Vanguard se coloca em terceiro lugar em vendas perdendo para a Sun Art do mesmo grupo da Ali Baba, gigante do comércio eletrônico, e para o RT-Mart, subsidiária do grupo francês Auchan. Seguindo a ordem do volume de vendas de 2017 temos na 4ª posição o Walmart (norte-americano), seguido pelo Yonghui (grupo local) e pelo Carrefour de origem francesa. Essas seis redes de supermercados, quatro delas de origem estrangeira, detêm 34,1% das vendas de alimentos na China<sup>6</sup>. Apesar de tudo, a concentração ainda é relativamente baixa no ramo supermercadista. Segundo o ranking da China Daily, as 10 maiores redes de supermercados controlam 42,1% das vendas<sup>7</sup>. Essas redes praticam um varejo moderno vendendo produtos com a mesma qualidade observada nos países ocidentais, o que leva a um crescimento da venda de alimentos industrializados e ultraprocessados, concorrendo para o aumento de obesidade. Não há informações detalhadas sobre a concentração das vendas de alimentos nas redes de supermercados, mas, segundo informações da Agência China Daily os alimentos representam algo entre 70-80% de tudo que é comercializado.

A abertura dos canais de comercialização para capital estrangeiro no início da década de 1990 acarretou uma crise em relação aos competidores tradicionais, dada a muito rápida expansão das redes supermercadistas globais em território chinês. Assim, buscando preservar parcelas importantes de mercado, o governo chinês estabeleceu algumas regras para a instalação de grandes empresas ao mesmo tempo que buscava alavancar e modernizar os pequenos negócios de bases locais. O primeiro tipo de restrição imposta tinha como base o zoneamento urbano e o

---

<sup>6</sup> Ver [http://www.chinadaily.com.cn/a/201809/20/WS5ba2d03fa310c4cc775e7272\\_1.html](http://www.chinadaily.com.cn/a/201809/20/WS5ba2d03fa310c4cc775e7272_1.html) acesso em 18/12/2018

<sup>7</sup> idem

tamanho das instalações. Mais tarde, no início dos anos 2000, a intervenção pública passa a ser direta encerrando as atividades de pequenos varejistas, limitando o comércio de rua e concentrando vendedores em uma única estrutura sob direção do poder público.

O mencionado programa governamental, denominado Nong Gai Chao, levou a modernização rápida dos sistemas de comercialização. Em determinadas regiões urbanas com notória valorização, o comércio estava baseado em pequenas instalações, lojinhas de vizinhança, mercearias e feiras de rua. Com o Nong Gai Chao o governo chinês passou a modernizar esses sistemas de forma compulsória por meio da desapropriação de áreas de comércio popular para a construção de shoppings centers. No entanto as desapropriações assim como o sistema de leilões públicos para a privatização de espaços vêm provocando problemas sociais e protestos.

## **Considerações Finais**

Tendo em vista as mudanças no campo e nos formatos de comercialização de alimentos observa-se que a China está avançando muito rapidamente na redução da insegurança alimentar e nutricional. No entanto, apesar de todas as reformas que foram feitas no campo, a renda rural ainda está defasada em relação a renda urbana. Na realidade, o abismo que existe entre renda rural e urbana tem aumentado na China. Atualmente, há um *gap* entre essas duas rendas da ordem de três vezes e meia. Ao contrário do Brasil, onde a redução da pobreza veio acompanhada de uma certa distribuição de renda, na China o movimento foi ao contrário. O campo ainda representa o atraso, muito embora tenha se modernizado muito em relação às cidades.

Há, em segundo lugar, o que chamamos de transição nutricional. A China conseguiu reduzir muito rapidamente a questão

da subnutrição que hoje ainda atinge 8,7% da população, mas se encontra em redução expressiva. A fome na China está em vias de ser erradicada, mas aumentou a obesidade e com esta aumentaram as doenças crônicas não transmissíveis como a diabetes e a hipertensão.

Com relação à produção de alimentos, há um incremento na oferta doméstica e uma redução nas importações. Ao mesmo tempo, a China já se coloca como uma exportadora de peso na área de alimentos. Em 2016 a China exportou US\$ 69 bilhões representando 3,1% das exportações de mercadorias. Apenas a título de comparação, o Brasil exportou o mesmo volume de alimentos em termos monetários, mas essas exportações, por sua vez, representaram 37,3% da pauta de exportações brasileira no ano de 2016.

Muito provavelmente a China deve alcançar em breve a autossuficiência na produção de grãos, principalmente no que se refere ao arroz que é considerado um ponto de honra para os chineses. Vale dizer que no caso dos cereais e grãos de uma forma geral, as mudanças estão se dando em direção a um sistema de regulação privada, seja na produção ou na distribuição. As estruturas de produção mesmo no que se refere aos alimentos frescos produzidos localmente como os FLV - Frutas, Legumes e Verduras estão passando por mudanças aceleradas nas quais as novas Centrais de Distribuição e os Supermercados estão predominando e estabelecendo relações diretas com os produtores. Finalmente, há também um grande investimento em tecnologia agropecuária pois as condições naturais e climáticas do território chinês são severas e o país está sendo bem-sucedido em produzir mais com custos reduzidos e com uma preocupação – ainda incipiente, na qualidade.

## Referências

Christiansen, F. Food Security, Urbanization and Social Stability in China. Journal of Agrarian Change. Oct2009, Vol. 9 Issue 4, p548-575. 28p, 2009.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. Poverty alleviation and food security in Asia: Lessons and Challenges. FAO Regional Office for Asia and the Pacific. December 1998 (Ver ANEXO 3).

Garnett, T. and Wilkes, A. Appetite for change: Social, economic and environmental transformations in China's food system. Food Climate Research Network. February 2014

Hu D., Reardon, T., Rozelle, S., Timmer, P. e Wang, H. The Emergence of Supermarkets with Chinese Characteristics: Challenges and Opportunities for China's Agricultural Development. Development Policy Review, , 22 (5): 557-586, 2004

Nassar, A. M.; Nogueira, S. Entenda melhor a China no Agronegócio Mundial. Revista Agroanalysis. Dezembro de 2007. Acesso pela Internet em: <http://www.agroanalysis.com.br/12/2007/conteudo-especial/china-entenda-melhor-a-china-na-agronegocio-mundial>

Ye, J.Z., J. Rao. e H.F. Wu. 'Crossing the river by feeling the stones': rural development in China. Rivista di Economia Agraria, Anno LXV (2), aprile-giugno, 2010.

Zhou, Z. Achieving food security in China: past three decades and beyond. China Agricultural Economic Review. Vol. 2 No. 3, pp. 251-275, 2010.





CAPÍTULO 3

## **AQUISIÇÃO TRANSNACIONAL DE TERRAS: Peculiaridades e continuidades de uma novidade velha**

*Atos Dias<sup>1</sup>*  
*Thiago Lima<sup>2</sup>*

No século XXI, a questão do usufruto da terra e dos recursos a ela associados se coloca como um problema de proporções globais. De fato, poderíamos nos perguntar: e desde quando não são? Há séculos que há uma disputa internacional generalizada por terras e que, apesar de suas particularidades e localidades, conectam-se com dinâmicas globais oriundas do sistema capitalista e do sistema interestatal. Mas, no presente século, uma nova intensidade, e principalmente uma nova roupagem, recolocaram a questão das terras e dos territórios no centro dos debates. Trata-se, agora, de aquisição transnacional de terras.

Reconhecendo que há um profundo debate conceitual sobre os termos, optamos por definir o fenômeno como investimentos de origem internacional, ou em parceria com o capital nacional, - de natureza pública ou privada, com ou sem fins lucrativos - que visam a acumulação por meio do controle de vastas áreas territoriais e dos recursos associados (como a água, os minerais e as florestas), seja pela aquisição direta ou pela garantia de concessão do direito de uso, com o intuito de dominar os benefícios de sua utilização (MCMICHAEL, 2012a; WHITE et al, 2012).

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pela UFPE. Pesquisador do FomeRI/UFPB.

<sup>2</sup> Professor de Relações Internacionais da UFPB. Coordenador do FomeRI/UFPB.

É necessário salientar que o fenômeno de aquisição transnacional de terras não é novo. Por isso, uma das finalidades deste capítulo inicial é demonstrar que o fenômeno de aquisição transnacional de terras atual representa, de certa maneira, uma continuidade de processos anteriores. Porém, ele também carrega características distintas e peculiares que permitem caracterizar sua dinâmica atual. Por essa razão, embora aquisição transnacional de terras seja parte de um processo contínuo de acumulação pelo capital em nível global, também traz consigo certas peculiaridades: a preponderância da financeirização, a inserção de concorrentes não ocidentais (ou de países não pertencentes ao Norte) e a relativa autonomia política dos Estados (MOYO et al, 2012). Sousa e Leite (2017), de forma adicional, destacam mais alguns aspectos do processo atual, a exemplo da verticalização da produção, o cultivo de grãos flexíveis e a apropriação com a preservação da natureza através os chamados *green grabs*. Todas essas características serão melhor destrinchadas no decorrer deste capítulo.

É fato histórico que a formação do capitalismo – e mais especificamente a Revolução Industrial na Inglaterra – teve como uma de suas bases fundamentais o processo de acumulação primitiva (Marx, 2013). Isso significou a separação do produtor direto dos seus meios de produção e, de forma mais específica, acarretou a expropriação da terra da família camponesa – na maioria das vezes de maneira violenta. Flagrantemente, esse fenômeno contribuiu para a acumulação de capital necessário para a produção industrial nascente nas mãos da classe burguesa ascendente.

Mas, diferentemente das experiências do passado – onde preponderou uma forma extremamente violenta de expulsão objetivando a posse da terra – contemporaneamente há uma maior atenção dada em se construir um perfil legal/institucional sobre esse novo processo de aquisição que, de forma majoritária, se dá no âmbito do mercado. Agora, são acordos celebrados entre as

partes interessadas (investidores e receptores de investimentos) e baseado nos direitos de propriedade entre governos, donos das terras e investidores. De acordo com a base de dados Land Matrix (2018) – uma das mais importantes sobre o tema da aquisição transnacional de terras – dos 1394 acordos transnacionais coletados pela plataforma de 2000 até então, 95% se deram pela via formal contratual, enquanto que apenas 5% constituíram-se de acordos informais entre as partes. O que à primeira vista parece reger o atual processo de intercâmbio de terras, portanto, são os acordos no lugar das armas. O investimento consentido (ou a promessa de investimento) no lugar da invasão.

É notável que esta característica legal e mercadológica do processo atual de aquisição transnacional de terras o diferencie – em certa medida – das experiências imperialistas e coloniais de tomada de terra de maneira diretamente coercitiva. Mas, há de se atentar também para um caráter de continuidade com relação ao uso da força e diversas outras formas de violência para a garantia da posse da terra, mesmo no processo de aquisição atual: queima de lavouras, assassinato de líderes comunitários, destruição de moradias e expulsão de camponeses de suas terras são alguns dos exemplos (WHITE et al, 2012; SASSEN, 2013; DE SCHUTTER, 2011; NASCIMENTO, 2018). Correlacionando esse novo modelo às experiências anteriores de aquisições de terras a nível global, McMichael (2012b, p. 681) - parafraseando Marx - afirma que “*if land grabbing under colonialism was tragedy, it repeats now as farce*”. Isto é, a finalidade não parece ser muito divergente de experiências passadas, mas o perfil legal/institucional construído sobre esse processo parece garantir certa legitimidade, disfarçando a agressividade explícita ou velada da aquisição de terras. ‘Aquisição’, portanto, não deixa de ser um termo sarcástico para o que pode ser considerado como ‘tomada’ ou ‘estrangeirização’ de terras.

Com o objetivo de tratar a respeito da atual aquisição transnacional de terras que, ao mesmo tempo, se caracteriza por ser contínua e peculiar, este capítulo - de caráter introdutório - dá atenção aos fatos históricos, fatores e atores primordiais na compreensão do fenômeno em questão.

### **1.1 Crise Estrutural do Capitalismo Neoliberal: Fator Intensificador da Aquisição Transnacional de Terras**

Apesar das disputas políticas e acadêmicas em torno do fenômeno, tem se tornado um elemento comum na literatura especializada o entendimento de que o processo de intensificação de aquisição transnacional de terras é impulsionado pela tripla crise mundial dos anos 2000 (alimentar, financeira e energética) e pela crise ambiental (BORRAS et al, 2011; MOYO, YEROS, JHA, 2012; MCMICHAEL, 2012b; MARGULIS et al, 2013; WHITE et al, 2012; entre outros). Desse argumento decorre que esse processo é consequência de forças globais.

É necessário esclarecer, de antemão, que este capítulo faz uma análise conjugada das crises financeira, energética e climática – caracterizando-as como a tripla crise mundial dos anos 2000 – e trata a questão da crise ambiental de maneira distinta. As três primeiras se configuram por serem crises cíclicas do capitalismo, que apresentam picos pontuais de colapso num dado período de tempo (alguns mais longos que outros). A crise ambiental não apresenta picos pontuais, mas, uma vez que a voraz degradação ambiental nas suas mais diversas formas é resultado direto da insustentável exploração da vida pelo atual modo de produção capitalista, esta crise cresce de maneira geométrica e contínua.

É bem verdade que a crise sistêmica que se deu nos anos 2000 não representa um capítulo novo na história do capitalismo mundial. O exemplo similar mais flagrante foi a crise da déca-

da de 1970, quando o mundo se viu profundamente marcado por uma crise sistêmica nos setores energético, financeiro e alimentar. Mais do que isso, pode-se dizer que a década de 1970 marcou mundialmente um momento de «empática acolhida ao neoliberalismo nas práticas e no pensamentos político-econômicos» como mecanismo de resposta àquela crise do capitalismo (HARVEY, 2008, p. 12). A quebra, na verdade, representou a derrocada do chamado «liberalismo embutido» (*embedded liberalism*), que era uma espécie de liberalismo com freios (RUGGIE, 1982).

Como explica Harvey (2008), o mundo pós-Segunda Guerra esteve preocupado em garantir relativa paz, estabilidade e bem-estar social a fim de não repetir a catastrófica experiência que representou a crise do capitalismo dos anos 1930. Para tanto, uma ordem mundial foi criada com base na formação de acordos como o de Bretton Woods, bem como no seio das organizações multilaterais, a exemplo da ONU, do Banco Mundial e do FMI. Os acordos econômicos feitos a nível internacional pretendiam criar certa estabilidade nas relações econômicas e comerciais por meio da adoção de um sistema de câmbio fixo ancorado na convertibilidade do dólar em ouro e na liberalização progressiva do comércio de manufaturas por meio do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT, sigla em inglês). Nesse ínterim, Estados preocupados em algum modelo político de bem-estar social surgiram sobretudo no contexto europeu pós-Segunda Guerra.

A fórmula do liberalismo embutido conseguiu produzir altas taxas de crescimento econômico durante as décadas de 1950 e 1960, mas, cabe enfatizar, com efeitos fortemente centrados em países do Norte e experiências pontuais em partes da periferia (HARVEY, 2008). O controle do fluxo de capitais, no entanto, acabou por gerar uma crise de sobreacumulação, intensificando a alta da inflação e do desemprego e inaugurando uma fase de estagnação em âmbito internacional (EICHENGREEN, 2000).

A crise do dólar nos anos 1970 - com o fim dos acordos de Bretton Woods e da paridade dólar-ouro - caracterizou o início desse processo de quebra generalizada. Isso se deu, sobretudo, diante da relativa incapacidade em se manter uma taxa de câmbio fixa frente à porosidade das fronteiras estatais com relação à necessária fluidez do capital como garantia de sua rentabilidade. Em meio a essa instabilidade nas relações comerciais, outro fator importante que contribuiu para a intensificação da crise foi o choque do petróleo, que se constituiu na alta do preço do barril imposta em 1973 pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo. A alta do petróleo, por sua vez impulsionou a inflação do preço dos alimentos a nível mundial, tendo em vista o crescimento dos custos de produção caracterizados pela carestia do transporte e dos insumos químicos utilizados na atividade agropecuária (FRIEDMANN, 1982). Adicionalmente, a quebra de safras derivada de problemas climáticos em países como a União Soviética acarretou o aumento da demanda em escala global, pressionando o estoque de alimentos dos principais países exportadores e, portanto, a disponibilidade da oferta no mercado internacional (CLAPP, 2009).

Nesse contexto, tem-se o advento do neoliberalismo como mecanismo de resposta às crises do capitalismo global, demandando profunda desregulamentação econômica e financeira. Harvey (2008, p. 12) explica que o neoliberalismo - enquanto prática político-econômica - prega que “o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio”; nesse contexto, o papel do Estado seria o de “criar e preservar uma estrutura institucional para essas prática” e, mais do que isso, “ se não existirem mer-

cados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criadas”, se não de outra forma, pela ação estatal. A partir desta perspectiva, o neoliberalismo como discurso econômico e político passou a impregnar quase todos os Estados mesmo que de forma relativa, desde os que se formaram a partir da derrocada da União Soviética, passando pelas sociais democracias europeias até a própria China contemporânea. No contexto das organizações internacionais, o discurso neoliberal se tornou bandeira de instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OMC.

Nesse íterim, o mundo começou a passar por um intenso aumento da financeirização em paralelo com a abertura intensificada dos circuitos econômicos e financeiros a nível global, no intuito de se fugir de uma possível desvalorização direta por meio da eclosão de uma recessão deflacionária ou depressão. Progressivamente, o capital excedente foi direcionado para o mercado financeiro, com o objetivo de continuar a obter lucros crescentes, contribuindo para a formação de bolhas especulativas (ver CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2008). Não à toa, as bolhas especulativas passaram a ser mais recorrentes a partir da década de 1970. Kindleberger e Aliber (2013) apontam que, das dez bolhas registradas na história desde 1637, quatro se deram a partir da década de 1970.

A terra agricultável não ficou aquém dessa lógica. Essa intensificação da financeirização e a conseqüente predominância do capital financeiro na economia global fez com que a dupla função da terra como ativo financeiro e ativo produtivo se tornasse cada vez menos processos distintos e separados (FAIRBAIRN, 2014). Da agenda neoliberal, políticas específicas com pretensão de regulamentar o mercado de terras agrícolas surgiram sobretudo no bojo das instituições econômicas e financeiras internacionais.



Essa realidade esteve encarnada na adoção, por exemplo, da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM). A RAAM foi criada nos anos 1990 pelo Banco Mundial – como receita para países do Sul Global – com o intuito de servir como uma abordagem alternativa à preponderância do Estado na formulação de políticas públicas a respeito da distribuição e do acesso à terra, bem como da produção agrícola. Partindo da defesa da propriedade privada sobre a terra, este quadro de política neoliberal colocava que as transações de terras deveriam se dar de forma voluntária via mercado entre “vendedores dispostos” e “compradores dispostos”, sem interferência política redistributiva via Estado ou quaisquer distorções alheias ao funcionamento “livre” da economia (LAHIFF et al, 2007; PEREIRA, 2006). Essa nova política agrária tenderia a tornar a terra agricultável – sobretudo aquelas de caráter coletivo – um ativo disponível para a compra e venda no mercado a fim de atrair e fazer circular o capital sobreacumulado nos grandes centros econômicos.

Com o aumento da visão mercadológica em relação à produção agrícola a nível internacional, a terra e conseqüentemente os alimentos passaram a ser vistos como simples commodities ligadas à produção econômica. Sassen (2016) enfatiza também a importância que a reestruturação a serviço das dívidas estatais dos países do Sul Global teve nesse contexto. A autora argumenta que, durante as décadas de 1980 e 1990, os programas de ajuste estrutural (PAE) - empréstimos oriundos do FMI destinados a ajudar países membros com baixa renda a restaurar pagamentos e promover crescimento econômico - contribuíram para a reestruturação dos setores produtores de alimentos, minando a produção voltada ao consumo local e colaborando para a intensificação de exportação de commodities. Os países em desenvolvimento que passaram por esse processo, portanto, perderam considerável capacidade de se proteger da volatilidade e choques dos

preços internacionais, uma vez que a produção para o consumo interno diminuiu, e a importação de alimentos básicos se tornou vital (CLAPP, 2009).

A crise dos anos 2000 nada mais é do que o parcial esgotamento da saída criada pelas políticas neoliberais em décadas anteriores para o problema da sobreacumulação do capital. Parece flagrante a falta de novas alternativas para o capital continuar sua expansão cumulativa, permitindo lucros sem fim e concentração da riqueza nos centros do globo. Tanto é que na conjuntura atual permanece em pauta que para a saída do fracasso do neoliberalismo é necessário ainda mais neoliberalismo. Nesse aspecto o refúgio que se coloca para o capital frente a esse limite é a privatização da natureza e seus recursos associados, tendo em vista que a crise atual não se restringe a um número limitado de ramos da produção capitalista, mas se dá entre diversos setores produtivos que se encontram fortemente relacionados e distribuídos em escala global. Essa «saída» parece ser extremamente contraditória e insustentável «pelo simples fato de a natureza, no seu sentido universal, ser uma dimensão elementar da reprodução da vida (a exemplo da terra, água e alimentos)» (MITIDIERO JUNIOR, 2016, p. 20).

Essa realidade parece se configurar como uma continuação daquilo que Marx denominou de acumulação primitiva, como foi apontada na parte introdutória deste capítulo. Isso significa, portanto, que o processo de acumulação primitiva não se mostrou como uma etapa ultrapassada no desenvolvimento do capitalismo, mas é uma característica imanentemente contínua desse modo de produção. Por esse caráter de continuidade, Harvey (2004), retoma o conceito, substituindo o termo «primitivo» e adotando a nomenclatura de «acumulação por espoliação». Interessante notar a importância do termo espoliação dentro do conceito, pois pressupõe que o avanço do capital para dentro das fronteiras dos objetos

naturais acarreta necessariamente a negação do acesso de indivíduos ou populações mais vulneráveis a esses recursos comuns.

## **1.2 A Tripla Crise Mundial dos Anos 2000 e a Degradação Ambiental**

A tripla crise mundial que caracterizou os anos 2000 foi capaz de intensificar o processo de acumulação via espoliação das terras agrícolas em todo o globo. A terra cultivável passou a representar, para o capital sobreacumulado, uma saída viável à crise estrutural e uma oportunidade de dar continuidade à rentabilidade do capital acumulado. Nesse ínterim, a terra se tornou alvo tanto do capital financeiro, que enxergou o setor fundiário e sua alta crescente de preços como uma âncora em meio à turbulência da crise estrutural, tanto do capital produtivo, que intuiu assegurar para o tempo futuro o abastecimento de recursos energético, alimentar e de demais recursos naturais.

Com o estouro da bolha imobiliária dos Estados Unidos no biênio de 2007/2008 – que deflagrou a crise financeira internacional – os investidores se viram vulneráveis às incertezas e à alta volatilidade do mercado financeiro e tenderam a fugir desse ambiente de insegurança. Com o propósito de investir em ativos de maior liquidez, fizeram um movimento de fuga ao encontro dos investimentos em terras – um bem tangível, mais estável e com valorização crescente de preço (WHITE et al, 2012).

A especulação financeira sobre a terra, portanto, é uma das ferramentas responsáveis por alavancar o fenômeno da aquisição transnacional de terras no século XXI (SASSEN, 2013). A Savills (2018) – importante empresa multinacional de origem inglesa que oferece consultoria financeira em investimentos relacionados a propriedades comerciais, residenciais e agrícolas – destacou que entre 2002 e 2016 houve um forte e constante

aumento do valor das terras agrícolas em nível global, com média de 13,3% ao ano. O setor de terras agrícolas se caracteriza por ser contracíclico em relação aos demais ativos, representando, portanto, um espaço de investimento favorável à eliminação da volatilidade em longo prazo. O que parece interessar ao mercado financeiro pós crises dos anos 2000, portanto, é a segurança inerente ao mercado da terra. Esse mercado se torna mais oportuno com o protagonismo dos chamados grãos flexíveis na produção agrícola mundial. Essa commodities agrícolas (a exemplo da soja, milho, óleo de palma e cana-de-açúcar) são usadas para fins múltiplos: produção alimentar, de biocombustíveis, de ração animal e como insumo para a produção industrial. Uma vez que uma única cultura pode ser vendida em vários mercados, há uma maior garantia de liquidez para o investidor e dilui o *trade-off* entre risco e investimento. Por essa razão, estas culturas se tornaram alvos fáceis de especulação financeira, o que intensificou o aumento acentuado nos preços destas (BORRAS et al, 2014; BARBANTI JR., 2017).

O aumento nos investimentos internacionais em terras também foi impelido pela alta do preço dos alimentos – principal agravante da crise alimentar de 2007/2008 – que esteve atrelada ao crescimento da população mundial, bem como à ascensão das novas classes médias dos países ricos emergentes (como as de China e Índia) que passaram a demandar uma maior quantidade de bens alimentícios (ROBERTSON E PINSTRUP-ANDERSEN, 2010).

Excetuando a grande crise alimentar do começo dos anos 1970, o aumento real dos preços dos alimentos nos anos 2000 é o maior da série histórica desde o começo da década de 1960, quando a FAO foi criada e começou a contabilizar os dados.

Essa alta dos preços dos alimentos é ainda mais intensificada com a crise energética. O ano de 2008 também foi marcado

por um intenso aumento no preço do petróleo (o maior índice de todos os tempos). Isso se deu tendo em vista as turbulências políticas em países do Oriente Médio com reservas de petróleo, bem como o crescimento da demanda nos países ricos emergentes, como China e Índia (REY, 2011). O petróleo também atraiu investimentos desconfiados com o mercado financeiro depois do estouro da bolha imobiliária nos EUA, o que contribuiu para pressionar a alta no preço do barril a nível internacional.

Com a alta do petróleo, os gastos com a produção de commodities agrícolas tendeu a aumentar, visto que fomentou uma maior carestia de produtos químicos usados na produção agrícola (a exemplo dos fertilizantes), bem como de custos adicionais relacionados aos fretes e ao uso de máquinas agrícolas, por exemplo (REY, 2011; MCMICHAEL, 2012b). Estimou-se que, no âmbito da produção agrícola dos EUA, houve um incremento dos custos em decorrência do aumento do preço do petróleo, o que acarretou cerca de 10% a 20% no aumento do preço dos principais cultivos agrícolas (REY, 2011).

Essa alta generalizada do preço dos alimentos se difundiu em todo o mundo, considerando a produção mundialmente oligopolizada de insumos e produtos agrícolas, bem como a liberalização das finanças e do comércio (MCMICHAEL, 2012b).

O aumento do preço do petróleo impulsionou a especulação sobre a produção dos biocombustíveis; que pareceu representar a alternativa mais viável frente à previsível escassez futura da oferta de combustíveis fósseis no mercado internacional. Apenas em 2010, os Estados Unidos alocaram cerca de 35% da produção interna de milho para a produção de etanol. Uma vez que os EUA são responsáveis pela produção de cerca de 40% de milho no mundo, significa dizer que, no mesmo ano em questão, 15% da produção mundial do grão foi utilizada para se produzir biocombustíveis (REY, 2011).

Esse aumento da produção agrícola voltada aos biocombustíveis pressionou ainda mais a elevação do preço dos alimentos no mercado internacional, uma vez que parte das terras cultiváveis passaram a ser alocadas para fins outros que não estivessem primordialmente vinculados à produção alimentar. Ocorreu também que, na crista da crise, países que se caracterizam como grandes produtores de alimentos chegaram a restringir suas exportações. Por exemplo, em meados de 2008, cerca de 15 países reduziram as exportações de trigo com o intuito de garantir os estoques internos; essa manobra contribuiu para o rápido aumento de cerca de 40% do preço do cereal. Na mesma época, 14 países limitaram as exportações de arroz e mais de uma dúzia as de milho (NEW YORK TIMES, 2008; BBC BRASIL, 2008). Para se ter uma maior visão do todo, é imprescindível lembrar que trigo, arroz e milho estão entre os alimentos mais consumidos no mundo e são, inclusive, os principais alimentos doados em emergências humanitárias.

Existe também uma crise não pontual (isto é, de caráter contínuo) que funciona como agravante do problema da questão da terra no âmbito internacional: a crise ambiental. Tal crise tem propellido o processo de aquisição transnacional de terras para fins de conservação ambiental. Na literatura especializada, esse fenômeno é conhecido como *green grabs*. Sob a escusa de proteção ao meio ambiente, agentes transnacionais investidores têm adquirido terras em larga escala no intuito de se criar reservas ambientais, que garantam a proteção florestal e de demais recursos naturais escassos (HARVEY E PILGRIM, 2011). Mais uma vez, longe de qualquer suspeita de prática benevolente, os atores interessados em financiar essas áreas em específico possuem, na verdade, interesses mercantis (BORRAS et al, 2012; KELLY, 2011).

De acordo com dados do Land Matrix (2018), dos acordos sobre investimentos globais em terras concluídos, 15% são

destinados à produção de culturas flexíveis. Na Ásia esse número ainda é alarmante, compreendendo 46% dos acordos na região.

### 1.3 Das Causas ao Fenômeno

Como foi explicado no início deste capítulo, a característica majoritariamente mercadológica do processo de aquisição de terras em nível global contribui para a preponderância de uma multiplicidade de atores para além do Estado, visto que é o mercado e não o uso da força militar o principal vetor por meio do qual se dá a tomada da terra. Portanto, uma das propriedades do fenômeno é que há uma difusão do poder de liderança sobre esse processo.

De maneira mais específica, a questão da aquisição transnacional de terras não está atrelada apenas ao âmbito de decisão do Estado (entendendo-o a priori como um ator unitário). Uma vez que o que prepondera não é a tomada ou manutenção do território pelo uso da força, mas os acordos entre investidores e receptores que se dá de forma majoritária no âmbito do mercado internacional (embora a legalidade desse processo possa ser contestada e o uso da força possa ser muitas vezes utilizado), outros atores têm decidido ativamente no intercâmbio de terras sem, contudo, precisar do Estado para intermediar esses acordos.

Dentre eles cabe destacar a majoritária atuação dos investidores privados, a exemplo dos fundos soberanos e das corporações multinacionais. Além disso, uma das novidades que a literatura gosta de enfatizar é a de que boa parte desses investimentos advém de países emergentes de renda média que, nas últimas décadas, passaram por um desenvolvimento substancial de sua economia (MARGULIS E PORTER, 2013; BORRAS et al, 2012; MARGULIS et al, 2013; DELFÍN, 2012). Esses Estados facilitam o investimento estrangeiro oriundo de suas empre-

sas nacionais; e mesmo alguns desses governos também atuam de forma direta nesse processo adquirindo terras em grande escala, tanto por meio de investimentos oriundos de suas empresas estatais, quanto através de financiamento das empreitadas por meio dos bancos públicos. Dentre os países em desenvolvimento que se destacam e estão na ponta ativa do processo estão Brasil, Malásia, China, Emirados Árabes, Índia, Arábia Saudita, entre outros (LAND MATRIX, 2018).

É visível que os países que adquirem terras em nível global se encaixam de forma majoritária em duas características principais: 1) ou são escassos em terra e, portanto, precisam atender a demanda interna por alimentos e demais recursos naturais associados, visando garantir o abastecimento em longo prazo; 2) ou são grandes produtores agrícolas e ofertantes dessas commodities no mercado exterior e estão preocupados em manter essa posição ou em ganhar mais especulando sobre o preço futuro da terra.

Outra questão a ser colocada sobre essa dinâmica atual de aquisição de terras é que há países que atuam tanto como investidores quanto como receptores desses investimentos. Portanto, não existe uma lógica dada por uma linha divisória nítida entre países que investem e os que recebem investimentos em terra. O Brasil, como um grande exemplo disso, se configura tanto na lista dos maiores investidores, quanto na de maiores receptores (LAND MATRIX, 2018).

Disso decorre uma outra propriedade peculiar do processo de aquisição atual: não faz de todo sentido a binária delimitação de que países desenvolvidos se caracterizem como investidores em terras e países em desenvolvimento como receptores desses investimentos.

Os dados do Land Matrix (2018) demonstram que países pobres a exemplo da Nigéria, Etiópia, Zimbábue, Nicarágua e



Paquistão também possuem investimentos em terras estrangeiras, embora esses investimentos sejam irrisórios se comparados aos países que mais investem em terras em nível internacional, como os Estados Unidos, Malásia, Singapura e China, por exemplo.

Embora faça certo sentido a atenção demasiada que a mídia internacional e até mesmo parte da literatura especializada tem dado aos investimentos decorrentes de países emergentes, é bem verdade que esse fator contribui para que a importante atuação dos países desenvolvidos no processo de aquisição de terras fique às sombras. De acordo com dados do Land Matrix (2018), entre os 10 países que mais investiram em terras estrangeiras estão, em primeiro lugar e de forma isolada, os Estados Unidos. Não se pode passar despercebido aos olhos a diferença cabal entre os dois primeiros lugares na escala dos maiores investidores em terras. O nível de área alvo de investimentos do tipo estadunidenses representa mais do que o dobro das terras que receberam investimentos oriundos da Malásia (segundo maior investidor no ranking do Land Matrix). Isso significa que, a despeito da origem difusa dos investimentos em terra, essa heterogeneidade não pode ser interpretada como um enfraquecimento da atuação econômico-financeira dos países do Norte e das empresas a eles vinculadas. Não à toa, tanto o Reino Unido quanto a Holanda também ocupam lugar no ranking. Se aumentarmos essa lista, países desenvolvidos como a Itália, Noruega e Finlândia certamente aparecerão como grandes investidores (SOUSA E LEITE, 2017). Portanto, apesar da novidade da atuação dos países emergentes na compra de terras estrangeiras, não se deve negligenciar a importante presença de países do norte nesse processo como uma característica que rememora experiências históricas de aquisições de terras anteriores.

Tendo em vista toda esta caracterização apresentada, fica explícita a diversificação da origem e tipos de investimentos que

caracterizam o ranking dos maiores investidores em terras. Por outro lado, no ranking de países receptores estão apenas Estados pertencentes ao Sul Global, abundantes em terras cultiváveis e majoritariamente agrários com uma grande população de pequenos camponeses, que também são afetados pelas consequências adversas desses ditos investimentos (LAND MATRIX, 2018).

De modo geral, o fenômeno da tripla crise reforçou o que McMichael (2012b, p. 684) chama de “reparação espacial”. O processo de aquisição transnacional de terras se intensificou – sobretudo em países do sul global – no intuito de se resolver as contradições do aumento dos custos da produção agroindustrial. O acesso a terras cultiváveis e mão de obra barata em países em desenvolvimento tem sido fruto não apenas do aumento da especulação em terras, mas da necessidade de continuidade do processo de acumulação de capital pelo Norte.

Os principais países alvos de investimentos estrangeiros em terras até então se concentram fortemente em áreas do Sul Global. A América Latina e o Caribe, a África e a Ásia são as regiões do globo que mais atraem investimentos de terras em larga escala (90% dos contratos). Cabe apontar que, no que diz respeito aos números da Europa, cerca de 94% dos contratos concluídos estão concentrados na região oriental (Rússia, Bulgária, Ucrânia, etc.). E com relação aos números sobre a Ásia, 90% dos contratos concentram-se no sudeste asiático (LAND MATRIX, 2018). Mas é o continente africano que parece se caracterizar como o principal centro de aquisição de terras (MOYO, YEROS e JHA, 2012). De acordo com dados do Land Matrix, 42% dos contratos são do continente africano, sobretudo a região subsaariana.

Essa maior aquisição de terras em países do Sul se fortalece tendo em vista a real necessidade de países pobres em atrair investimentos externos diretos. A maioria dos governos desses Estados tem incentivado a oferta de terras e facilitado o atendi-

mento à demanda internacional. Durante os anos 1970, os países em desenvolvimento contaram com a ajuda externa voltada para estimular o crescimento da produção agrícola e o fornecimento de alimentos. Houve, contudo, um decréscimo progressivo nos anos posteriores, que se deu por conta da percepção de que o setor agrícola não seria rentável (ROBERTSON E PINSTRUP-ANDERSEN, 2010). Esses investimentos em terras são vistos por setores e elites de vários desses países receptores – não sem críticas de outros atores – como uma oportunidade de desenvolvimento para o setor agrícola e a economia nacional. Não à toa, as elites dos países em desenvolvimento, em parceria com investidores estrangeiros, têm incentivado a compra de terras locais.

Adicionalmente, os investidores em terras têm dado preferência a países com áreas rurais pobres pelo fato de não haver um controle estatal claro e/ou mecanismos que possam garantir eficazmente o direito à posse ou controle do território a grupos vulneráveis dessas regiões que, em sua grande parte, dependem da agricultura para sobreviver (DE SHUTTER, 2011). Mesmo o Banco Mundial reconhece que a aquisição transnacional de terras tem tomado espaço onde os investidores podem dispor de governos corruptos ou endividados e com fraca governança sobre a questão agrária (WORLD BANK, 2010).

## **Conclusão**

A atual aquisição global de terras, portanto, a despeito de possuir certas peculiaridades, ainda se baseia na flagrante continuidade histórica que coloca o Sul Global como o principal alvo de dominação. No contexto dos países receptores de investimentos, essa corrida pela terra promove contradições sociais em nível local, contribuindo para a expulsão de camponeses, a ameaça à segurança alimentar e ao direito local à terra de modo

geral. As elites nacionais, relegando essas dinâmicas ao ‘custo do progresso’, continuam abrindo portas e construindo pontes para a chegada desses investidores estrangeiros ou em parceria com capitais nacionais. Creem, ou querem parecer crer, que modificar a estrutura econômica na direção do agronegócio e aprofundar a integração com o mercado mundial são as melhores alternativas para promover o desenvolvimento nacional. Com novos nomes, continua velha a dinâmica geral de sujeição do campo aos capitais centrais.

## Referências

BBC BRASIL. **Crise alimentar ‘não tem vilões nem mocinhos’, dizem especialistas**. 2008. Disponível em:< [http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/06/080605\\_fatorescrisefao\\_av.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/06/080605_fatorescrisefao_av.shtml)>. Acesso em: 09/05/2018.

BARBANTI Jr., O. Internacionalização de Terras no Brasil: Perspectivas para o Setor de

Plantações de Madeira. *Estudos Internacionais*, v. 5, n. 2, p. 132-154, 2017.

BORRAS, Saturnino M.; HALL, Ruth; SCOONES, Ian; WHITE, Ben; WOLFORD, Wendy. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 38, n. 2, p. 209-216, 2011.

BORRAS, Saturnino M.; FRANCO, Jeifer; WANG, Chunyu. Tendencias políticas en disputa para la gobernanza global del acaparamiento de tierras. **Programa Justicia Agraria del TNI**. 2012. Disponível em:< [https://www.tni.org/files/download/land\\_grab-globalizations\\_journal.pdf](https://www.tni.org/files/download/land_grab-globalizations_journal.pdf)>. Acesso em: 25/10/2017.

BORRAS, Saturnino M.; FRANCO, Jennifer C.; ISAKSON, Ryan; LEVIDOW, Les; VERVEST, Pietje. Towards Understanding the Poli-

tics of Flex Crops and Commodities. **Think Piece Series on Flex Crops and Commodities**, n. 1. Jun. 2014. Transnational Institute Agrarian Justice Program (TNI). Disponível em: < <https://www.tni.org/en/publication/the-politics-of-flex-crops-and-commodities> >. Acesso em 01/11/2017.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996

CLAPP, Jenifer. **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. Londres: The MIT Press, 2009.

DE SCHUTTER, Olivier. How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 32, n. 2, p. 249-279, 2011.

DELFÍN, Yolanda Trápaga. El fin de la frontera agrícola y el acaparamiento de tierras en el mundo. **Investigación Económica**, vol. 71, n. 279, p. 71-92, jan./mar. 2012.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

FAIRBAIRN, Madeleine. ‘Like gold with yield’: involving intersections between farmland and finance. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 41, n. 5, p. 1-19, 2014.

FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order. **American Journal of Sociology**, Supplement: Marxist Inquiries: Studies of Labor, Class, and States, vol. 88, p. 248-286, 1982.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, Mark; PILGRIM, Sarah. The new competition for land: Food, energy, and climate change. **Food Policy**, vol. 36, p. 40-51, 2011.

KELLY, Alice B. Conservation practice as primitive accumulation. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 38, n. 4, p. 683-701, 2011.

KINDLEBERGER, Charles P; ALIBER, Robert Z. **Manias, Pânicos e Crises: uma história das crises financeiras**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

LAHIFF, Edward; BORRAS, Saturnino M.; KAY, Cristobal. Market-led Agrarian Reform: policies, performance and prospects. **Third World Quarterly**, vol. 28, n. 8, p. 1417-1436, 2007.

LAND MATRIX. **Dynamics Overview**. 2018. Disponível em:< <http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/dynamics-overview/>. Acesso em: 01/11/2017.

MARGULIS, Matias E.; MCKEON, Nora; BORRAS, Saturnino M. Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. **Globalizations**, vol. 10, n. 1, p. 1-23, 2013.

MARGULIS, Matias E.; PORTER, Tony. Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance. **Globalizations**, vol. 10, n. 1, p. 65-86, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MCMICHAEL, Philip. Interpreting Land Grab. **Land Deals Politics Initiative**. 2012a. Disponível em:< <https://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/landgrab%20and%20food%20-%20McMichael%20paper.pdf>>. Acesso em: 25/10/2017.

\_\_\_\_\_. The land grab and corporate food regime restructuring. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 39, n. 3-4, p. 681-701, jul./out. 2012b.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio. Crise do Capital Global, Natureza e Agronegócio. In: RAMOS FILHO, Eraldo da Silva; MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio; SANTOS, Laiany Rose Souza (Org.). **A questão agrária e conflitos territoriais**. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

MOYO, Sam; YEROS, Paris; JHA, Praveen. Imperialism and Primitive Accumulation: Notes on the New Scramble for Africa. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, vol. 1, n. 2, p. 181-203, 2012.

NASCIMENTO, Atos Rabi Dias. **Globalizando a luta contra a aquisição transnacional de terras: a atuação da Via Campesina na esfera da governança global**. 2018. 153f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

NEW YORK TIMES. **Hoarding Nations Drive Food Costs Ever Higher**. New York Times, 30 de junho de 2008. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/2008/06/30/business/worldbusiness/30trade.html> >. Acesso em: 09/05/2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). **Capturando a Terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

REY, José María Medina. Otra vez la crisis alimentaria. In: FEBRER, Maria Teresa; MEDINA, José María. **Especulación Financiera y Crisis Alimentaria**. Campanha “Derecho a la alimentación. Urgente”. Jul. 2011. Disponível em: < <https://derechoalimentacion.org/materiales/especulacion-financiera-y-crisis-alimentaria> >. Acesso em: 01/11/2017.

ROBERTSON, Beth; PINSTRUP-ANDERSEN, Per. Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity? **Food Security**, vol. 2, n. 3, p. 271-283, 2010.

RUGGIE, John G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, vol. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SASSEN, Saskia. Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory. **Globalizations**, vol. 10, n. 1, p. 25-46, 2013.

\_\_\_\_\_. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAVILLS. **Spotlight: Global Farmland Index 2018**. 22 de janeiro de 2018. Disponível em:< [https://www.savills.co.uk/research\\_articles/229130/226831-0](https://www.savills.co.uk/research_articles/229130/226831-0)>. Acesso em 14/05/2018.

SOUSA, Maria Eduarda de Andrade; LEITE, Alexandre César Cunha. O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, vol. 5, n. 2, p. 13-33, 2017.

WHITE, Ben; BORRAS, Saturnino M.; HALL, Ruth; SCOONES, Ian; WOLFORD, Wendy. The new enclousures: critical perspectives on corporate land deals. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 39, n. 3-4, p. 619-647, jul./out. 2012.

WORLD BANK. **Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?** 2010. Disponível em:< <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>>. Acesso em: 25/10/2017.





CAPÍTULO 4

**POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES  
BILATERAIS BRASIL – CHINA:  
mensuração e avaliação das relações  
comerciais e do fluxo de investimentos  
no setor agrícola**

*Monalisa Lustosa Nascimento<sup>1</sup>  
Alexandre César Cunha Leite<sup>2</sup>*

**Introdução**

A crise do sistema de regulação de Bretton Woods e a pressão sobre o dólar na década de 1970 causaram um cenário de desorganização financeira e monetária, propiciando a expansão do capital financeiro “internacionalizado” <sup>3</sup>(BELLUZZO, 1994). Segundo Braga (1995, p.26), “as mudanças nas finanças tem constituído uma dinâmica internacionalizada, calcada numa verdadeira macroestrutura financeira, de âmbito transnacional.” O capitalismo contemporâneo, portanto, representa um cenário em que as finanças ditam o ritmo da economia e essa dominância

---

<sup>1</sup> Bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB). E-mail: monalialustosa@gmail.com.

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUCMINAS). E-mail: alexccleite@gmail.com.

<sup>3</sup> Para Belluzzo (1986), o sistema monetário e de pagamentos que surgiu do Acordo de Bretton Woods foi menos “internacionalista” do que o desejado pelos defensores da ordem econômica mundial.

financeira ou financeirização, é “expressão geral das formas contemporâneas de definir, gerir e realizar riquezas no capitalismo” (BRAGA, 1995, p. 26).

François Chesnais (1995, p.5) afirma que a mundialização do capital ocasiona mudanças dos fatores que geram interdependência, ou seja, “o investimento internacional é fortalecido pela globalização das instituições bancárias e financeiras, cujo efeito é facilitar as fusões e aquisições transnacionais.” Isso nos remete à análise realizada por McMichel em *Regimes Alimentares e Questões Agrárias* (2016) sobre a entrada do capital financeiro no setor agrícola.

McMichel (2016) afirma que esse modelo de acumulação intensiva e industrialização tem base no modelo fordista de capitalismo de consumo. De acordo com o autor, a extrema industrialização e financeirização da agricultura resultam em um regime alimentar cooperativo ou mercado de “segurança alimentar”, pois, a reestruturação do regime alimentar pós década de 1980 é resultado da hegemonia corporativa que coloca o mercado acima do Estado através de uma governança financeira internacional amparada pelo Banco Mundial, FMI e OMC. Segundo McMichel (2016, p. 15), “o regime alimentar e a história do capital podem ser compreendidos como mutuamente condicionantes”, pois, “o capitalismo em si é um regime alimentar”.

Entre a década de 1990 e os anos 2007/08, observou-se uma maior entrada do capital financeiro no setor agrícola. Esta ofensiva agrava-se no período de crise alimentar de 2008, um período marcado pela alta dos preços dos alimentos e elevada inflação nos Estados Unidos e Europa. O período chamado de *boom* das *commodities*<sup>4</sup> foi ocasionado pela grande deman-

---

<sup>4</sup> As mercadorias denominadas *commodities* são de origem agrícola, mineral, recursos pesqueiros, ambiental, financeiro e outros. Os produtos de origem agrícola são mercadorias pouco processadas produtivamente, são chamados de bens primários ou básicos

da por alimentos, além do impacto das mudanças climáticas nos rendimentos agrícolas e o preço elevado do petróleo bruto que incentivou o uso de *commodities* alimentares para a produção de biocombustíveis (MARANHÃO; VIEIRA; 2017). Nas tabelas a seguir revelam-se em números e gráfico a variação dos preços das commodities relacionadas a energia, grãos, óleos, além de materiais e minerais entre os anos 1990 e 2008.

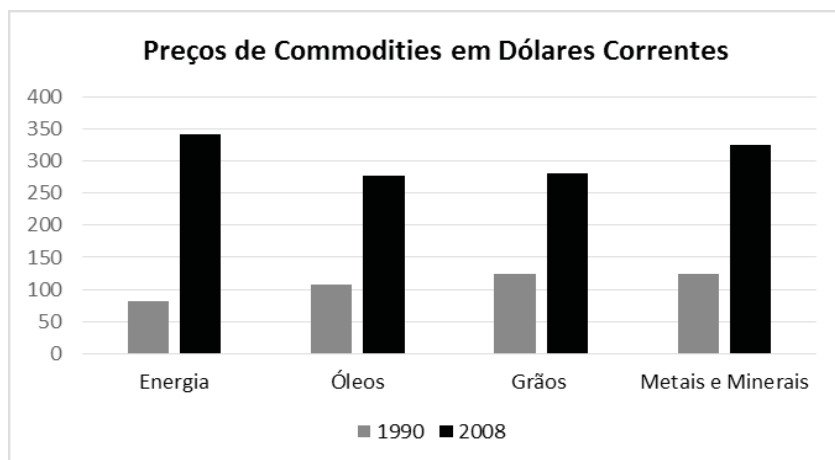
**Tabela 1: Preços das commodities entre 1990 e 2008**

<b>PREÇOS DE COMMODITIES EM DÓLARES CORRENTES NOS ANOS 1990 E 2008</b>			
<b>Commodities</b>	<b>Unidade</b>	<b>1990</b>	<b>2008</b>
Petróleo bruto, médio	\$/mmbtu	2,55	13,4
Gás Natural, Europa	\$/mmbtu	1,70	8.9
Gás Natural, US	\$/mt	39,67	127.1
Carvão, Austrália	\$/bbl	22,88	97.0
Óleo de Soja	\$/mt	447,3	1,258
Soja em grão	\$/mt	246,8	523
Milho	\$/mt	109,3	223
Alumínio	\$/mt	1.639	2,573
Cobre	\$/mt	2.662	6,956
Minério de Ferro	c/dmtu	32,50	140.6

Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria, 2018.

e são bens de baixo valor agregado: são matérias primas e, portanto, pouco processadas industrialmente, logo seu preço no mercado internacional é substancialmente menor que produtos manufaturados ou processados (MARZARI, 2014).

**Tabela 2: Gráfico sobre a variação dos preços das commodities entre os anos 1990 e 2008 divididos por setor**



Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria, 2018.

Nos países periféricos é possível entender este período de crise como um momento em que os grandes grupos econômicos do hemisfério Norte buscavam o hemisfério Sul para proteger seus capitais voláteis em ativos fixos de forma a reduzir as incertezas e buscar os ganhos especulativos (LEITE; LIMA, 2017). Entre estes encontram-se as aplicações em terras, matérias-primas agrícolas, setores produtivos, produção agrícola, água, além de territórios com alta biodiversidade (STEDILE, 2013; SAUER; LEITE, 2012).

Dentro deste cenário ressalta-se a grande demanda chinesa por recursos naturais, caracterizando o comércio entre Brasil e China inicialmente pelas exportações de bens primários do Brasil e as exportações de bens de alto valor agregado provenientes do país asiático (MEDEIROS; CINTRA, 2015).

Para compreender essa relação é preciso ressaltar que entre 2005 e 2010 a República Popular da China ascendia como

uma das maiores exportadoras mundiais, além de ser a segunda maior importadora (em primeiro lugar estava os Estados Unidos), aumentando o comércio, investimentos e financiamentos externos com os países em desenvolvimento<sup>5</sup>, conforme dados que serão apresentados no decorrer do artigo. Com a abertura comercial principalmente após a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 na rodada Doha, a economia chinesa apresentou taxas de crescimento econômico numa média de 10% ao ano (CUNHA; XAVIER, 2010).

O crescimento chinês deve-se ao processo de urbanização e industrialização intensa, conseqüentemente, essa modernização aumentou a demanda por energia e matéria-prima. “A despeito de ser grande produtor mundial das principais *commodities* agrícolas, metais e energia, o consumo interno cresceu a taxas muito superiores às da produção, levando a grande demanda por importações” (MEDEIROS; CINTRA, 2015, p. 30).

Há dois argumentos que buscam compreender a questão da expansão econômica da China e a sua grande demanda por bens primários. Primeiro, há uma melhora da qualidade de vida da população chinesa e, conseqüentemente, a melhora da dieta alimentar de parte dessa população. Esse incremento no consumo chinês lança a preocupação com a segurança alimentar do país e aumenta a demanda por bens primários, dentre os principais, milho e soja. Portanto, há uma demanda intensificada pelo governo chinês em estabelecer metas e políticas públicas domésticas e internacionais que mantenham o acesso/fornecimento do seu mercado interno a bens alimentícios e insumos essenciais para produção de mercadorias que também são direcionadas a cadeia de alimentação (SOUZA; LEITE, 2017). O segundo argumento é

---

<sup>5</sup> Nesse período que vai de 2006 a 2009 é criado o BRICS, grupo econômico e político formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O grupo apresenta uma proposta de parceria estratégica dos países em desenvolvimento.

de que a política *Going Out*, iniciada em 2004, como uma estratégia chinesa de inserir seus negócios no plano internacional, seja um relevante propulsor dos investimentos estrangeiros chineses no setor agrícola (SOUZA; LEITE, 2017).

Com base na questão agrária brasileira e suas relações com a China, este artigo tem como objetivo principal a mensuração e avaliação das relações comerciais e do fluxo de investimento entre Brasil e China no setor agrícola no período de 2005 a 2017. Esta mensuração dar-se-á a partir dos resultados comerciais e da avaliação dos impactos da entrada do capital chinês no Brasil no setor agrícola.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções. Na primeira seção apresenta-se um panorama da questão agrária no Brasil e seu desenvolvimento a partir dos anos 2000. Na segunda e terceira seção são avaliados a formação da relação sino brasileira, os investimentos chineses na economia brasileira e em quais setores observam-se interesse mais intenso por parte dos chineses, avaliando a importância/posição do setor agrícola. Na quarta seção, avalia-se mais detidamente o papel da agricultura nas relações entre Brasil e China, tomando os dados de investimentos e a análise dos Planos de Ação Conjunta de 2010 – 2014 e 2015 – 2021. Ao final do texto, apresentam-se algumas conclusões baseadas nas análises feitas sobre o tema, especialmente sobre como o processo de entrada do capital chinês e como a intensificação das relações entre Brasil e China, afetam a estrutura econômica brasileira criando um processo de reprimarização da economia do país e uma precoce desindustrialização, em grande parte, causadas pelo alto índice de exportações de bens primários para a China.

## Estrutura Agrária Brasileira dos Anos 2000: o Agronegócio

Segundo Celso Furtado (1961), o Brasil é um país caracterizado pela abundância de terras e, contraditoriamente, pelo difícil acesso à propriedade destas. O controle do acesso às terras brasileiras juntamente com a escravidão constituiu a estrutura basilar da economia agrícola do país. Antes mesmo da disseminação do termo “agronegócio” nos anos 2000, Celso Furtado já falava das empresas agromercantis que tinham prioridade no acesso a terra em um Brasil essencialmente agrícola<sup>6</sup>.

O modelo produtivo denominado “agronegócio” ou “*agribusiness*” caracteriza-se pela produção agrícola baseada no monocultivo em escalas crescentes, modernização e industrialização da agricultura com a utilização de máquinas agrícolas, agrotóxicos e sementes transgênicas. Deste modo, uniu-se os sistemas agropecuário com os sistemas industrial, mercantil, financeiro e tecnológico, formando o agronegócio (CLEMENTS & FERNANDES, 2013).

O *Agribusiness* constitui-se como um novo setor da atividade econômica que integra o capital na agricultura e que historicamente vem sendo articulado desde o período militar (1965-1985) como uma política de modernização, ganhando força nos anos 2000, período em que “o capital financeiro na agricultura irá se configurar como virtual pacto de economia política entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e Estado, tendo em vista viabilizar uma parceria estratégica” (DELGADO, 2013, p.61).

---

<sup>6</sup>“A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro.” é o segundo capítulo da terceira seção do livro *Essencial*, de Celso Furtado, uma coletânea organizada por Rosa Freire D’Aguiar e lançada em 2013 pela Editora Penguin – Companhia das Letras. Originalmente do livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* de Celso Furtado, publicado a primeira vez em 1961.



Nos anos 2000 o agronegócio surge como uma estratégia econômica prioritária do comércio exterior que é alterada ao longo do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo principal de gerar saldos de comércio exterior para suprir déficits em conta-corrente. Durante seu segundo mandato, FHC estruturou a política agrícola com programas de investimentos em infraestrutura, sistema público de pesquisa (Embrapa), aliando ao funcionamento conjunto com multinacionais do setor (CASTRO, et al. 2017; DELGADO, 2013).

O primeiro governo Lula (2003-2006) deu continuidade ao relançamento do agronegócio, com o chamado *boom* das *commodities*. Para Delgado,

“O sucesso mais imediato da opção primário-exportadora caberá ao governo Lula no período 2003-2007, quando vigorosos saldos comerciais oriundos dessas exportações superam o déficit de serviços da ‘conta corrente’, tornando-a superavitária” (DELGADO, 2013, p.67).

Ao passo que o Brasil avança no setor primário presencia-se uma precoce desindustrialização, em grande parte, relacionado à crescente relação com a China, principal comprador/consumidor das *commodities* brasileiras. Em poucas linhas, na relação sino-brasileira o Brasil surge como produtor e exportador de recursos naturais e a China intensifica sua presença enquanto exportadora de manufaturas e capitais (CUNHA et al, 2012).

Para uma melhor compreensão da evolução nas relações entre Brasil e China e a tendência reprimarizadora da economia brasileira diante da sua relação com o país asiático, é necessário contextualizar a formação da relação sino-brasileira, avaliada ao longo do texto desde a ascensão da economia chinesa ao fortalecimento da parceria comercial entre os dois países.

## A Formação da Relação Sino-Brasileira

O fim da década de 1970 representa o período histórico em que a China inicia suas reformas de abertura econômica, passando de uma economia fechada e planejada para uma economia aberta visando os mercados regionais e globais (CUNHA; XAVIER, 2010). Em 1978, o Vice-Presidente do Partido Comunista Chinês, Deng Xiaoping estabelece a estratégia econômica de modernização dos quatro principais setores do Estado: agricultura, indústria, tecnologia e exército. (CINTRA; PINTO, 2017).

Os anos 80 se mostraram um ponto chave para a implementação das transformações da China. O governo aumentou e liberalizou gradualmente os preços dos produtos primários e realizou um intenso programa de modernização dos insumos agrícolas. Na indústria, a primeira medida foi autorizar as empresas estatais a venderem o excedente da sua produção no mercado contando com financiamento externo (ACIOLY; et. al, 2011).

Em 1992 o governo chinês ampliou sua reforma econômica reduzindo as tarifas de comércio e a fixação da taxa de câmbio nominal. Com a abertura comercial principalmente após a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001 na rodada Doha, a economia chinesa apresenta taxas de crescimento econômico numa média de 10% ao ano (CUNHA; XAVIER, 2010).

A relação sino-brasileira apesar de já despontar na década de 1980 com o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS) como uma grande parceria tecnológica de países em desenvolvimento, somente a partir de 2005 é que esta relação entre os dois países se torna de fato consolidada e essencial. Com a criação dos BRICS no ano de 2009 em Ecaterimburgo na Rússia, a relação entre o Brasil e a China se intensifica pautada não só pelo comércio de *commodities*, mas também pela política de

relações entre países do Sul Global, como uma aposta ao desenvolvimento<sup>7</sup>.

Desde 2009, a relação entre o Brasil e a China constitui um dos maiores fluxos comerciais bilaterais do mundo. O Brasil é o principal parceiro da China na América Latina, e ainda no ano de 2009 a China superou os Estados Unidos para se tornar o parceiro comercial número um do Brasil em todo o mundo (OLIVEIRA, 2017). Além da ampliação das relações comerciais, verificou-se também a intensificação dos investimentos chineses no Brasil. As relações bilaterais de investimento direto estrangeiro entre Brasil e China têm apresentado crescimento, sobretudo no que diz respeito ao IDE chinês no Brasil e em menor grau pelo lado da presença brasileira na China (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011).

## **A Entrada do Capital Chinês no Brasil: Investimento Estrangeiro Direto (IED) e a Pauta de Exportação-Importação BR-CH**

Como já afirmado anteriormente, a ofensiva do capital chinês no Brasil (e América do Sul) tem sido abrangente. Os investimentos diretos (IED) chineses buscam estrategicamente recursos naturais e setores energéticos. Pelo menos 86% do IED chinês na América Latina durante o período de 1990 a 2010 se destinaram aos setores de energia e de recursos naturais (MEDEIROS; CINTRA, 2015).

No Brasil, de acordo com dados do *BRICS: joint statistical publication* (2014), no ano de 2006, o IED proveniente da China chegou a 56 milhões de dólares e os setores mais procura-

---

<sup>7</sup> Fonte: What is BRICS. BRICS official website. Disponível em: <<https://www.brics2017.org/English/AboutBRICS/BRICS/>>. Acesso em: Dezembro de 2017.

dos para os investimentos chineses entre 2005 e 2006 foram os setores de energias e metais.

A pauta de exportação e importação entre o Brasil e a China em 2005, segundo o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), mostrava que o Brasil exportava para a China bens do setor primário, que além de figurarem no topo da lista de interesses de importação chinesa, também faziam parte do setor de investimento direto. Já a pauta de importação brasileira, ainda segundo o MDIC, mostra que o Brasil importou da China bens do setor industrial, produtos manufaturados e de ponta, como maquinários elétricos e mecânicos e produtos químicos. Os números a seguir mostram os três principais produtos da pauta de exportação e importação entre o Brasil e a China em 2005:

**Tabela 3: Pauta de exportação Brasil-China no ano de 2005**

PAUTA DE EXPORTAÇÃO BR-CH 2005	US\$ Milhões	Ton. (Mil)
Minérios de ferro	1.784,63	59.061,71
Soja (grão)	1.716,92	7.157,55
Pastas químicas de madeira e celulose	289,48	727,17

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Elaboração Própria, 2018.

**Tabela 4: Pauta de importação Brasil-China no ano de 2005**

PAUTA DE IMPORTAÇÃO BR-CH 2005	US\$ Milhões	Ton. (Mil)
Máquinas e aparelhos elétricos	2.137,34	175,93
Máquinas e aparelhos mecânicos	760,51	123,86
Produtos químicos orgânicos e inorgânicos	583,36	400,54

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Elaboração Própria, 2018.

No ano de 2008, segundo dados do Comtrade/ONU, o Brasil foi responsável por cerca de 40% das exportações latino-americanas para a China, à frente de países como Chile e Argentina. No ano citado, os produtos brasileiros mais exportados foram respectivamente: minério de ferro, soja e petróleo (BARBOSA, 2011).

No ano de 2009, a China foi responsável por 9,7% das exportações e 7,9% das importações mundiais, passando a ser a maior exportadora e a segunda maior importadora do mundo. Os investimentos chineses demonstraram grande interesse nos recursos naturais, sobretudo os setores voltados aos suprimentos de alimentos e matérias-primas destinadas ao mercado chinês. (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011).

No ano de 2013, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior do Brasil (MDIC), o valor das exportações brasileiras para a China chegou a mais de US\$ 38 bilhões, representando um aumento de 3274% se comparado ao ano de 2001 (o Brasil exportou para China em 2001, cerca de US\$ 1 bilhão). Em 2013 os insumos básicos compreendiam 68% do total das exportações brasileiras para a China. Já os produtos manufaturados brasileiros exportados para a China somaram US\$ 1,5 bilhões, correspondendo a 3% do total das exportações brasileiras para o gigante asiático.

Dados do MDIC para 2014, apontam que a soja representou cerca de 40% do total exportado para a China seguido pelo minério de ferro, que representou 28,91% das exportações brasileiras para o país asiático. Os números a seguir mostram os três principais produtos da pauta de exportação e importação entre o Brasil e a China entre 2009 e 2014.

**Tabela 5: Pauta de exportação Brasil-China de 2009 a 2014**

<b>PAUTA DE EXPORTAÇÃO BR-CH DE 2009 A 2014</b>			
<b>Ano</b>	<b>Produto</b>	<b>US\$ Milhões</b>	<b>Ton. (Mil)</b>
<b>2009</b>	Minério de ferro	7.853,71	166.088,04
	Soja	6.342,96	15.930,97
	Petróleo e derivados	1.342,16	3.869,62
<b>2010</b>	Minério de ferro	13.338,02	152.563,21
	Soja	7.133,44	19.064,46
	Petróleo e derivados	4.053,88	8.295,15
<b>2011</b>	Minério de ferro	19.797,08	164.500,34
	Soja	10.957,10	22.104,72
	Petróleo e derivados	4.883,93	5.761,49
<b>2012</b>	Minério de ferro	14.922,10	169.940,10
	Soja	12.028,30	22.885,90
	Petróleo e derivados	4.834,80	6.511,20
<b>2013</b>	Soja	17.148,00	32.252,00
	Minério de ferro	15.933,00	170.709,00
	Petróleo e derivados	4.035,00	5.976,00
<b>2014</b>	Soja	16.615,00	32.664,00
	Minério de ferro	12.303,00	179.877,00
	Petróleo e derivados	3.473,00	5.576,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Elaboração Própria, 2018.

**Tabela 6: Pauta de importação Brasil-China de 2009 a 2014**

<b>PAUTA DE IMPORTAÇÃO BR-CH DE 2009 A 2014</b>			
<b>Ano</b>	<b>Produto</b>	<b>US\$ Milhões</b>	<b>Ton. (Mil)</b>
<b>2009</b>	Máquinas/aparelhos elétricos	5.269,21	353,41
	Produtos químicos	1.587,60	1.112,22
<b>2010</b>	Têxteis e vestuário	1.370,03	289,35
	Máquinas/aparelhos elétricos	7.979,56	553,1
	Máquinas/aparelhos mecânicos	5.626,40	754,88
	Produtos químicos	2.032,24	1.410,49
<b>2011</b>	Máquinas/aparelhos elétricos	9.788,47	641,68
	Máquinas/aparelhos mecânicos	6.696,53	808,77
	Produtos químicos	3.030,64	2.534,53
<b>2012</b>	Máquinas/aparelhos elétricos	9.808,40	656,4
	Máquinas/aparelhos mecânicos	7.925,70	864,4
	Produtos químicos	3.026,30	1.892,70
			<b>Quant. (10mil)</b>
<b>2013</b>	Máquinas/aparelhos elétricos	10.869	4.961,103
	Máquinas/aparelhos mecânicos	8.131	87.552
	Produtos químicos	2.184	-
<b>2014</b>	Máquinas/aparelhos elétricos	10.897	49.640
	Máquinas/aparelhos mecânicos	7.151	869
	Produtos químicos	2.230	-

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Elaboração Própria, 2018.

Segundo o Conselho Empresarial Brasil – China (CEBC), no início de 2016 as exportações de *commodities* brasileiras para a China, apresentaram menor retorno financeiro mesmo com os acréscimos de exportações nos dois primeiros meses do ano. As exportações de minério de ferro, produto configurado entre os três mais exportados para a China, apresentaram queda de preço, mesmo com aumento de 36% das exportações do produto para o país asiático. O retorno das vendas caiu 29% em relação a 2015. Entretanto, as vendas de soja cresceram 286% em quantidade, refletindo um aumento de 248% no valor recebido pelas transações comerciais do produto.

No início de 2016, a pauta exportadora brasileira era composta por 21,3% de minério de ferro, 20,9% de soja, e 14,3% de óleos brutos de petróleo. Portanto, pelo menos 56,5% da pauta exportadora brasileira para a China em 2016, era formada por bens primários e recursos naturais (MDIC; CEBC; 2016). No que diz respeito às importações brasileiras provenientes da China, os produtos mais importados continuam sendo os mesmos dos anos de 2009 a 2014, com um diferencial no ano de 2016: Um dos três produtos mais importados da China foram embarcações e estruturas flutuantes (MDIC, 2016)

O saldo da balança comercial de 2017 apresentou recordes comerciais nas relações bilaterais entre Brasil e China. De acordo com os dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (MDIC), o saldo referente ao comércio entre Brasil e China teve aumento de 28% comparado ao ano de 2016, totalizando cerca de US\$ 70 bilhões. O Conselho Empresarial Brasil – China mostrou que em 2017 as exportações brasileiras cresceram 35% em relação ao ano anterior com números de US\$ 44,1 bilhões. Já as importações apresentaram acréscimo de 18% somando US\$ 25 bilhões, marcando um novo recorde nas relações comerciais bilaterais (CEBC, 2017).

De acordo com os dados apresentados pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão juntamente com a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), entre 2010 e 2017 a intensidade dos investimentos chineses no Brasil cresceu consideravelmente. Apesar do relevante número de investimento direto chinês nos setores de energia e mineração, o setor agrícola nacional ainda desempenha um papel determinante nas relações comerciais e políticas entre o Brasil e a China.

A política externa brasileira dedicou parte do seu interesse a aprofundar-se nas relações com o gigante asiático, e uma das formas de manter esta relação a pleno vapor, sabendo-se que as *commodities* brasileiras são o principal interesse chinês, analisa-se na seção seguinte o papel do setor agrícola nas relações bilaterais entre o Brasil e a China e quais acordos foram estabelecidos entre os países neste setor específico.

### **O Papel do Setor Agrícola nas Relações entre Brasil e China**

A economia brasileira desde o período colonial depende da agricultura como fonte de equilíbrio da balança comercial e como fonte de divisas. Mesmo durante o processo de substituição de importações e maior fomento a industrial nacional, a agricultura ainda figurou como principal fonte de divisas para o pagamento de débitos assumidos no exterior (SANTOS; et. al, 2015).

Como demonstrado nos capítulos anteriores, existe um intenso processo de especialização da pauta exportadora brasileira no setor primário, visto que a maior parte das exportações se concentram em *commodities* como milho e soja, petróleo e gás, além de recursos naturais como a extração mineral, tornando a economia nacional dependente do aumento das exportações



do agronegócio e da busca por novos mercados internacionais (SANTOS; et. al, 2015).

Dentro desta corrida pela produção de *commodities* figura-se o aumento do número de imóveis rurais na década de 2000. Só no período de 2003 a 2010 houve um aumento de 36,5% dos imóveis cadastrados, categorizados segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, como: minifúndios, pequena, média e grande propriedade. As grandes propriedades concentraram cerca 56,1% da área total dos imóveis no ano de 2010. Dados divididos por região mostram que a região Norte do país é onde se observa os maiores índices de concentração da terra, e a área cadastrada dobrou durante o período de 2003 a 2010, sendo a grande propriedade responsável por 71% dos imóveis cadastrados (TEIXEIRA, 2013).

De acordo com dados do INCRA para 2016, houve um aumento de 114.476 propriedades cadastradas como grandes propriedades no Brasil, somando aproximadamente 250 milhões de hectares (ha). Em relação à produção agrícola de 2017, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) ressalta a grande importância da Região Centro-Oeste, principal produtora de soja e milho para exportação. Já a região Nordeste, figura no planejamento do Mapa como uma região de grandes projetos de expansão da capacidade dos corredores de exportações, como os setores de infraestrutura e logística. Segundo o programa do Mapa, “Agro+”, o setor agroindustrial brasileiro é responsável por  $\frac{1}{4}$  do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Este panorama do papel desempenhado pelo setor agrícola nacional mostra, não só a especialização da pauta exportadora se acentuando cada vez mais, como também explana os motivos pelos quais o Brasil é um grande atrativo para o capital estrangeiro interessado em *commodities*. A relação sino-brasileira

figura-se como o maior exemplo atual de como o setor agrícola brasileiro tornou-se crucial para as exportações brasileiras.

Durante os últimos 40 anos de relações entre o Brasil e a China, algumas importantes transformações moldaram a política externa e as relações comerciais entre os dois países. Há de se ressaltar que dentre estas transformações, uma das principais é a posição da China, que passa de exportadora de produtos primários (como petróleo) para o Brasil nos anos 90, a grande importadora de *commodities* brasileiras nos dias atuais. O Brasil por outro lado, passa de exportador de produtos manufaturados, para importador destes produtos. (ROSITO, 2016).

Na década de 1970, a indústria de transformação brasileira era cerca de 10% maior do que o conjunto das indústrias da China, Malásia, Coreia do Sul e Tailândia, já na década de 80, a indústria nacional equivalia ao somatório das indústrias dos quatro países. Nos anos 2000, especialmente em 2010, a indústria brasileira equivalia a 7% do total dos quatro países destacados. (HOLANDA, 2016)

As relações entre Brasil e China ocupam hoje uma posição prioritária na política externa do governo brasileiro. Desde 2009, a China figura como principal parceira comercial do Brasil, sendo o maior destino das exportações de *commodities* brasileiras, o que resultou em muitos planos e projetos entre os dois países no sentido de aprofundar ainda mais as relações e fortalecer os laços de cooperação. (SERRA, 2016)

Como resultados destes esforços de cooperação foram assinados, o Plano Decenal de Cooperação 2012-2021, Plano de Ação Conjunta 2010-2014, Plano de Ação Conjunta 2015-2021 através dos governos dos dois países e da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) além da criação de uma agenda que vise à produção de conheci-

mentos nos setores de biotecnologia, ciências agrárias, mudança do clima e energias renováveis, dentre outros.

Para Lima (2016), entre os anos 2014 e 2016, o processo de urbanização chinês que afeta diretamente na sua demanda por bens e serviços, especialmente por bens primários provenientes dos setores agrícolas e energético configuram-se como oportunidades econômicas e comerciais para o Brasil. Segundo o autor, o papel da agricultura nas relações sino-brasileiras tem grande importância, pois, o agronegócio brasileiro contribui para reforçar a segurança alimentar da China (LIMA, 2016).

Em 2009, Brasil e China assinaram o Plano de Ação Conjunta Brasil – China para o período de 2010 a 2014. O documento prevê orientações para o desenvolvimento da Parceria Estratégica bilateral e de cooperação entre os dois países; dentre estas orientações estão a cooperação no setor de energia e mineração e no setor agrícola.

De acordo com o Artigo 6 do Plano de Ação Conjunta 2010-2014, a cooperação no setor de energia e mineração é um importante ponto de intensificação dos investimentos bilaterais. Ambas as partes se comprometem com a expansão da cooperação comercial, da exploração de petróleo e gás, no desenvolvimento, financiamento e serviços de engenharia e equipamentos. O objetivo do governo chinês é facilitar o desenvolvimento de empresas chinesas que operam no Brasil e parcerias com empresas brasileiras.

No que diz respeito ao setor energético e de fontes renováveis, os governos se comprometeram a desenvolver novas fontes de energias como energia eólica, solar, hidroeletricidade, biocombustíveis e biomassa. A intenção dos dois países é transformar os biocombustíveis em *commodities* energéticas. Os países acordaram em ampliar a cooperação no setor de mineração, expandindo o investimento chinês no Brasil principalmente

no setor de infraestrutura para dar suporte às exportações para a China.

No artigo 8 do Plano de Ação Conjunta Brasil – China 2010-2014, que aborda a questão agrícola, é acordado entre os países políticas de cooperação agrícola estabelecendo um sistema de troca de informações. Essas políticas de cooperação agrícola envolvem a modernização, leis e regulamentações do setor, aplicações e pesquisas de tecnologias agrárias, importações e exportações de produtos agrícolas, investimentos, entre outros.

Para fortalecer a cooperação agrícola entre o Brasil e o gigante asiático, os países acordaram em fazer intercâmbio de informações e pesquisas sobre as tecnologias de energia de biomassa (etanol de cana-de-açúcar e cogeração de eletricidade, entre outros), e também sobre as tecnologias de produção agrícola (produção de soja, processamento de frutas, reprodução de gado, entre outros). Os governos concordaram em fazer avaliações conjuntas sobre o comércio de produtos agrícolas e estabelecer laboratórios conjuntos no Brasil e na China.

No final do artigo 8, Brasil e China acordam com envolvimento de entidades financeiras na cooperação agrícola. Dentre estas entidades, o Banco de Desenvolvimento da China que se dispõe a oferecer apoio financeiro para o desenvolvimento da cooperação bilateral em agricultura, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

O Plano Decenal de Cooperação Brasil e China de 2012 a 2021, é assinado com o objetivo de fortalecer o Plano de Ação Conjunta 2010-2014, colocando metas prioritárias como a cooperação econômica e os projetos em ciência e tecnologia.

Em julho de 2014, a Presidenta Dilma Rousseff e o Chefe de Estado da China Xi Jinping, atualizaram o Plano de Ação de Ação Conjunta estendendo sua vigência até 2021. O artigo 6 do novo Plano de Ação Conjunta 2015-2021 compreende medidas e polí-

ticas bilaterais para expandir a participação de produtos de alto valor agregado no comércio bilateral; especialmente entre as exportações brasileiras, as quais são concentradas em produtos básicos (*commodities*), além da cooperação em mineração, agricultura e criação de animais, processamento de alimentos, entre outros.

Um dos grandes projetos anunciados em 2016 é a construção da Ferrovia Bioceânica, que tem a proposta de atravessar o Brasil até o Peru. Segundo a Ministra conselheira da embaixada da China no Brasil, Xia Xiaoling e os diretores da empresa estatal chinesa China Railway Construction Corporation Limited (CRCC), a ferrovia faz parte de um termo de cooperação entre Brasil e China, com o objetivo de fomentar a relação econômica entre os dois países. A Ferrovia traça uma nova rota de escoamento da produção brasileira, passando pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Acre, atravessando o Peru até chegar ao Oceano Pacífico. (GOVERNO DE MATO GROSSO, 2017).

De acordo com as notícias do Senado Federal do Brasil, existe certa divergência entre os senadores, enquanto uns afirmam que o contexto de crise no país inviabiliza a construção da ferrovia, outros defendem que com o financiamento chinês as exportações e a expansão do agronegócio brasileiro seriam essenciais para o crescimento econômico (AGENCIA SENADO, 2017).

Cabe ressaltar, que embora o setor agrícola brasileiro seja de grande importância para a receita do PIB nacional e para a manutenção ou intensificação das relações sino-brasileiras, mesmo com insistentes esforços nacionais dos últimos governos em incrementar a pauta exportadora brasileira com bens manufaturados, acentua-se cada vez mais o processo contrário, a reprimarização da economia, destacando uma relação alcunhada por Raúl Prebisch como Centro-Periferia.

Prebisch, em *O Desenvolvimento Economico da America Latina e alguns de seus Principais Problemas* (1949), delimita

ta que no esquema de desenvolvimento projetado pelas grandes potências, a América Latina encontrava-se enquanto periferia do sistema econômico mundial, desempenhando o papel de produzir os alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais. Os países periféricos estão, portanto, sujeitos às influências dos impulsos de expansão da economia dos grandes centros (PREBISCH, 1949).

Existe neste processo o que o autor chama de deterioração dos termos de troca ou de intercâmbio. Os preços dos produtos primários se deterioram comparados aos preços dos produtos manufaturados, muito por causa da economia cíclica, baseada na descendência e ascendência econômica. Entretanto, para o autor, na fase descendente da economia, a queda dos preços dos produtos primários era ainda maior do que a elevação dos preços na fase de ascensão da economia (PREBISCH, 1950).

Embora Prebisch defenda a industrialização da América Latina como forma de desenvolvimento, o autor defende também que este processo de industrialização não é incompatível com o desenvolvimento do setor agrícola e com a produção primária, o que ele propõe é que os países latino-americanos desenvolvam suas economias através da industrialização de forma que os países não dependam estritamente de uma pauta exportadora primária e de uma pauta de importações composta essencialmente por bens manufaturados (PREBISCH, 1950).

### **Considerações Finais**

O fenômeno de reprimarização da pauta exportadora brasileira significa uma especialização regressiva da economia do país. O movimento de regressão qualitativa da inserção do Brasil no comércio internacional apresenta forte relação com a crise de 2008 e a crescente relação bilateral Brasil-China.

A pauta exportadora brasileira continua sendo predominantemente primária, causando certo receio entre estudiosos do tema, pois, se em algum momento a China apresentar declínio na demanda por recursos naturais, sobretudo produtos agrícolas e energéticos, a economia brasileira é diretamente afetada. Entretanto, vale destacar que o relacionamento entre os países não é em si prejudicial, mas a forma como é conduzida e redefinida ao longo dos acordos de cooperação e comércio bilateral podem se tornar onerosos ao Brasil a médio e longo prazo.

A China enquanto fornecedora de produtos manufaturados, não representa o problema maior. O Brasil substituiu os Estados Unidos e a Europa por um parceiro mais cooperativo nas negociações bilaterais e geopolíticas. Não há uma imposição de acordos comerciais, além do fator de interesse no desenvolvimento dos países do Sul Global. A necessidade atual é que o Brasil aproveite esta relação com a China para gerar, de fato, o desenvolvimento e não a dependência.

Retomando o pensamento cepalino de Prebisch onde destaca-se que não existe incompatibilidade no desenvolvimento eficaz da produção primária com a industrialização, a importância da agricultura tanto para o mercado interno como para o mercado externo, no contexto latino americano é inquestionável. Para Prebisch (1949, p.49): “A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico”.

## Referências

ACIOLY, Luciana. et.al. **China E Brasil: Oportunidades E Desafios.** In: A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2011.

AGÊNCIA SENADO. **Ferrovias bioceânica é viável, dizem chineses em audiência pública.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/ferrovia-bioceanica-e-viavel-dizem-chineses-em-audiencia-publica>> Acesso em: Abril, 2018.

AGRO +. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/agromais/agropecuaria-brasileira.html>> Acesso em: Abril, 2018.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **China E América Latina Na Nova Divisão Internacional Do Trabalho.** In: A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2011

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 11-20, fev. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643205/10754>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRAGA, José Carlos de Souza. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 25-57, fev. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643298/10823>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Balança Comercial. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/balanca-comercial>> Acesso: abril, 2018.

BRASIL, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) 2017. Balança Comercial. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/balanca-comercial>> Acesso: abril, 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Boletim Bimestral sobre Investimentos Chineses no Brasil - nº 3. Março, 2018. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/.../BoletimFDIChinan32003.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/.../BoletimFDIChinan32003.pdf)> Acesso em: Abril, 2018.

**BRICS: joint statistical publication 2014.** Brazil, Russia, India, China, South Africa /IBGE. - Rio de Janeiro. IBGE, 2014. Disponível em:



<http://brics.itamaraty.gov.br/joint-statistical-publications>. Acesso em: dezembro de 2017.

BRICS Site Oficial. “**What is BRICS?**” Disponível em: <https://www.brics2017.org/English/AboutBRICS/BRICS/>. Acesso em: dezembro de 2017.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. HERSHAW, Eva. SAUER, Sérgio. Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem? In: **Revista Estudos Internacionais**. Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v.5 n.2 2017, p.74 – 102.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 1-30, fev. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643195/10739>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. PINTO, Eduardo Costa. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. FERNANDES, Bernardo Mançano. **Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique**. 2013

Conselho Empresarial Brasil – China (CEBC), 2016. Disponível em: <[http://www.cebc.org.br/sites/default/files/investimentoschinesesnobra-sil2016\\_pt.pdf](http://www.cebc.org.br/sites/default/files/investimentoschinesesnobra-sil2016_pt.pdf)> Acesso em: abril, 2018.

Conselho Empresarial Brasil – China (CEBC) 2017. Disponível em: <[http://cebc.org.br/sites/default/files/informativo\\_no\\_87\\_pdf.pdf](http://cebc.org.br/sites/default/files/informativo_no_87_pdf.pdf)> Acesso em: abril, 2018.

CUNHA, André. LÉLIS, Marcos. BICHARA Julimar; LIMA Manuela de. O Brasil Diante Da Ascensão Chinesa: Os Riscos Da Especialização Regressiva. Austral: **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.2, Jul-Dez 2012.

CUNHA, Samantha Ferreira e. XAVIER, Clésio Lourenço. Fluxos de investimento direto externo, competitividade e conteúdo tecnológico do comércio exterior da China no início do século XXI. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3 (119), pp. 491-510, julho-setembro/2010.

DELGADO, Guilherme. **Reestruturação da economia do agronegócio – anos 2000**. In: Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Séries Estudos Rurais. Editora UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme. **Reestruturação da economia do agronegócio – anos 2000**. In: STEDILE, João Pedro (org.). A questão agrária do Brasil: o debate na década de 2000. – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2013.

GOVERNO DE MATO GROSSO. **Delegação chinesa pede apoio de Mato Grosso para ferrovia bioceânica**. 2016. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/-/4700851-delegacao-chinesa-pede-apoio-de-mato-grosso-para-ferrovia-bioceanica>> Acesso em: Abril, 2018.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL – SNCR: **Cadastro de Imóveis Rurais - Situação Jurídica - Titularidade Particular. junho de 2016**. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estat-sticas-de-im-veis-rurais/brasil\\_cadastro\\_imoveis\\_rurais\\_geral\\_pub\\_e\\_priv.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estat-sticas-de-im-veis-rurais/brasil_cadastro_imoveis_rurais_geral_pub_e_priv.pdf)> Acesso em: Abril, 2018.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. A Economia Política Da Transição Chinesa No Último Quartel Do Século XX. **Rev. Tempo do Mundo**, 2012.

LEÃO, Rodrigo P. F., PINTO, Eduardo Costa. ACIOLY, Luciana. **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

LEITE, Alexandre César Cunha; LIMA, Thiago. Apresentação do Dossiê: Aquisição Transnacional de Terras (Land Grabbing). **Revista Estudos Internacionais**. Belo Horizonte, v.5 n.2, 2017.

MARANHÃO, Rebecca Lima Albuquerque. VIEIRA, José Eustáquio Ribeiro Filho. **Inserção Internacional Do Agronegócio Brasileiro**. In: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2017.

MARZARI, Christiano Nuernberg. **A Reprimarização Da Economia Brasileira Frente À Concorrência Chinesa**. 2014

MCMICHAEL, Philip. Regimes alimentares e questões agrárias. 2016.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. CINTRA, Maria Rita Vital Paganini. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março/2015

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. Chinese Land Grabs In Brazil? Sinophobia And Foreign Investments. Globalizations, Volume 15, 2018 - Issue 1: BRICS and MICS: Implications for Global Agrarian Transformation, pp.114-123.

PAULA, Nilson Maciel de. SANTOS, Valéria Faria. PEREIRA, Wellington Silva. **A financeirização das *commodities* agrícolas e o sistema agroalimentar**.

PINTO, Eduardo Costa. **O Eixo Sino-Americano e as Transformações do Sistema Mundial: Tensões e Complementaridades Comerciais, Produtivas e Financeiras**. In: A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2011.

PREBISCH, Raúl. **O Desenvolvimento Econômico Da América Latina E Alguns De Seus Problemas Principais**. 1949. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>> Acesso em: abril, 2018.

RÊGO, Tainá C. L. C. **Crescimento Chinês Na 1ª Década Do Séc. XXI e Suas Consequências Na Economia Global E No Comércio Exterior Brasileiro**. 2014.

ROSITO, Tatiana. **Evolução das relações econômicas Brasil-China e perspectivas futuras.** *In:* LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos. Brasília: FUNAG, 2016.

SAUER, Sérgio. LEITE, Sergio Pereira. **Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra Por Estrangeiros no Brasil.** RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, N° 3, p. 503-524, Jul/Set. 2012.

SERRA, José. **Brasil E China: 40 Anos De Relações Diplomáticas Análises E Documentos.** Brasília: FUNAG, 2016.

SOUSA, Maria Eduarda de Andrade e. LEITE, Alexandre César Cunha. **O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional.** Revista Estudos Internacionais. Belo Horizonte, v.5 n.2, 2017.

STEDILE, João Pedro. **Tendências do Capital na Agricultura.** *In:* STEDILE, João Pedro (org.). A questão agrária do Brasil: o debate na década de 2000. – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2013.



CAPÍTULO 5

**CAPITALISMO E NECROPODER:  
a apropriação/expropriação  
brasileiro-chinesa de terras  
em Moçambique**

*Vico Melo<sup>1</sup>*  
*Fabício Dias da Rocha<sup>2</sup>*

**Introdução**

Discutir acerca do capitalismo e tudo aquilo que o envolve ainda é uma tarefa extremamente complicada e difícil de se fazer na academia e no dia a dia nas relações sociais. Isso se dá porque há um véu que ainda cobre uma discussão aberta e livre sobre o que vem a ser esse sistema e o que ele produziu em seus pouco mais de cinco séculos de atividade, principalmente nos contextos coloniais. Como afirmava Wallerstein (2001), em seu livro “Capitalismo histórico e Civilização Capitalista”, o capitalismo pode ser associado ao processo da mercantilização de tudo – desde bens materiais até a própria vida, humana ou não.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Humanidades da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (IH/UNILAB), Doutor em Pós-colonialismos e Cidadania Global pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), Mestre em Ciência Política (UFPE) e bacharel em Relações Internacionais (UEPB).

<sup>2</sup> Doutor em Pós-colonialismos e Cidadania Global pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), Mestre em Antropologia Social e Cultural pela Universidade de Coimbra (UC) e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

O capitalismo, desde sua ascensão no século XV, com a expansão europeia nos continentes africano e americano, através da exploração dos recursos naturais e humanos, baseou-se em um processo de transformação do mundo da vida em um mundo da morte e da não existência nas colônias, com a escravização em massa de corpos ameríndios e africanos. O colonialismo, portanto, é parte integrante do capitalismo, e é por meio dele que o capitalismo põe em prática toda a sua “potencialidade” (MELO; COSTA, 2018).

Esse projeto de poder do capitalismo/colonialismo podemos convencionar como necropoder (MBEMBE, 2014; 2017), onde há uma negação dos sujeitos em contextos periféricos: negação da subjetividade, da ação política e do direito à própria vida. As sociedades colonizadas e pós-coloniais são paulatinamente desumanizadas pelo necropoder, transformando sujeitos e pessoas em “pessoas-máquina”, “pessoas-coisa”, “pessoas-mercadoria” e “pessoas-moeda”. O mundo da vida é deslocado para o mundo do trabalho e da apropriação/expropriação, onde a acumulação e o lucro são os únicos objetivos a serem alcançados.

Entender essa relação que o capitalismo/colonialismo através do necropoder promove nas sociedades coloniais é de importante relevância para se compreender como países como o Brasil e a China – potências emergentes que viveram também sob a violência colonial – atuam economicamente em países periféricos, a exemplo de Moçambique, promovendo a apropriação de terras e territórios nas mais diversas frentes: mineração, agronegócio e construção civil. Nesse processo, o Estado-nação moderno tem uma importância central, onde o monopólio da violência (física e simbólica) age diretamente contra as populações não-conformadas com o projeto de acumulação/expropriação do capitalismo/colonialismo.

A vivência sob o colonialismo de nações como a brasileira e a chinesa, assim como das suas lutas contra esse sistema em meados do século XX, não retira a complexidade que é o Capital e como ele atua frente às suas próprias populações, assim como àquelas em contextos periféricos. A lógica do Capital é basicamente de violência, a partir da acumulação, exploração/expropriação e produção de lucros, independente do contexto em que se aplica – modificando a sua forma de implementação de acordo com a organização dos movimentos sociais e da sociedade civil em tais sociedades, fazendo frentes de resistência.

Para que possamos compreender a fundo o processo de violência desse necropoder em nossas sociedades, não que se alargue as discussões sobre as formas de atuação/imposição desse sistema, assim como compreender teoricamente mais a fundo a lógica inerente ao capitalismo/colonialismo em contextos periféricos. Lançaremos mão dessa análise a partir das práticas e epistemopolíticas produzidas a partir do Sul Global (mas não somente), com intuito de se levarem em consideração os distintos processos ocorridos tanto no centro do capitalismo global, quanto na periferia do sistema mundo moderno, evidenciando o capitalismo/colonialismo como esse projeto estruturador do necropoder.

## **1. Capitalismo/Colonialismo e o Necropoder**

Compreender a História é essencial para que consigamos descolonizar narrativas hegemônicas que tendem à invisibilização dos diversos contextos e processos históricos para além do ocidente, tendo em vista que o discurso eurocêntrico visa a atribuir domínio e exclusividade aos períodos históricos, e ao mesmo tempo a impor sua história ao resto do mundo (GOODY, 2013, p. 23). Fred Halliday (2007, p. 75), declara, contudo, que “nenhuma análise das relações internacionais é possível sem re-



ferência ao capitalismo, às formações sociais por ele geradas e ao sistema mundial”. Esse novo sistema que se impôs como universal teve seu processo de desenvolvimento e diferenciação dos diversos modelos econômicos até então existentes a partir de uma superacumulação de capital através do colonialismo.

O colonialismo promovido pela Europa Ocidental nos territórios além-mar foi um dos responsáveis por essa nova forma de relação econômica, política, cultural, social em um sistema-mundo hegemônico que ia se formatando, onde o capitalismo e a Europa – enquanto representante – se colocavam dentro de um senso de superioridade perante outras sociedades e sistemas (AMIN, 2009). A superacumulação de capital se deu principalmente pela lógica do necropoder, com a expropriação massiva dos recursos naturais nos territórios ocupados, a exploração massiva de mão de obra escravizada, ameríndia e africana, e a destruição de quaisquer sistemas-mundo que pudessem concorrer com o sistema capitalista.

Nesse sentido, a colonização foi a necessidade da civilização ocidental em certo momento de sua história – concatenado entre movimentos endógenos e exógenos– de estender as suas economias, seus valores, normas e culturas a um patamar em escala mundial (CÉSAIRE, 2006). E, para que o sistema colonial funcionasse, haveria a necessidade de manter as sociedades colonizadas em um nível de opressão e medo a partir de mecanismos de violência e apropriação inteiramente novos<sup>3</sup> (QUIJANO, 2010; SANTOS, 2010).

---

<sup>3</sup> Violência e apropriação baseado nas análises de Boaventura de Sousa Santos (2010: 38), das quais “a apropriação vai desde o uso de habitantes locais como guias e de mitos e cerimônias locais como instrumentos de conversão, à pilhagem de conhecimentos indígenas sobre a biodiversidade, enquanto a violência é exercida através da proibição do uso das línguas próprias em espaços públicos, da adoção forçada de nomes cristãos, da conversão e destruição de símbolos e lugares de culto, e de todas as formas de discriminação cultural e racial”. Para maior aprofundamento, ver Santos (2007; 2010).

Com a instauração do capitalismo de cunho colonial em África, as colônias converteram-se em núcleos de exploração e aplicação produtiva. O estabelecimento da iniciativa privada e a ampliação do controle colonial deu origem a “pequena burguesia [rural], depois uma burguesia urbana composta por burocratas, intelectuais reacionários, comerciantes [...] que se ligaram cada vez mais as estruturas socioeconômicas coloniais” (NKRUMAH, 1977, p. 14-15).

O colonialismo normalmente é concebido como um fenômeno internacional, em que uma sociedade impõe suas lógicas e estruturas em detrimento de outra. Todavia, o colonialismo como estrutura acabou por se desenvolver no interior das sociedades que conseguiram se libertar de suas metrópoles, reproduzindo as lógicas de opressão internacional no nível nacional (CASANOVA, 2002). A manutenção de tais estruturas no ambiente doméstico animou a ascensão das elites nacionais, que viam na exploração e na exclusão de “minorias” a possibilidade de ascensão ou manutenção de seu poder.

O Capital, independente do contexto, tem como lógica de funcionamento o processo contínuo de acumulação, expropriação e produção de lucro. Para o alcance desses objetivos, o capitalismo utiliza-se de mecanismos de violência que estejam à sua mão, como a cooptação de grupos de poder em determinadas conjunturas e a utilização do aparato repressor do Estado contra as populações locais. Disso não se exclui a participação dos Estados periféricos, a exemplo do Brasil e China, mesmo que tenham experienciado e ainda vivenciem essa lógica de violência do Capital em seus territórios, reproduzindo-as, portanto, em outros contextos.

## **2. Do Estado colonial ao independente: abertura econômica de Moçambique e a apropriação/expropriação de terras moçambicanas por Brasil e China**

A heterogeneidade sociopolítica e cultural existente em Moçambique no momento da implantação do moderno colonialismo português (finais do séc. XIX e início do séc. XX) foi subjugada pelo Estado colonial por meio da composição de políticas e leis sustentadas unicamente no paradigma normativo do sistema legal da racionalidade europeia (MENESES, 2009; SANTOS, 2006b). Desse modo, o capitalismo colonial reestabeleceu o sistema de classes no país tendo como motor desse sistema a concentração e a capitalização fundiária, somados à exploração dos recursos naturais e humanos, promovendo, assim, a distinção entre aqueles considerados cidadãos “civilizados” (colonos brancos) e indígenas (negros colonizados) (MENESES, 2010).

A expulsão de um elevado número de camponeses de suas terras pelo capital internacional (representado pelas companhias majestáticas) e pela pequena burguesia agrícola teve o intuito de capitalizar a mão de obra disponível para trabalhos nas monoculturas forçadas em Moçambique, nos caminhos de ferro e nas minas de ouro da África do Sul durante a primeira metade do século XX (COELHO, 2004; SERRA, 2000). Como uma constante, diferentes formatos de abuso e violência foram concebidos pelo aparelho colonial, buscando persuadir forçosamente grupos sociais autóctones em Moçambique a se deslocarem e a se reunirem em locais distantes, previamente estabelecidos pela administração imperial, de modo a satisfazer os interesses de uma elite política e empresarial.

Os modelos de agrupamentos impostos pelo regime colonial compreendiam, por exemplo, a aglomeração de pessoas em grandes unidades algodoceiras, “acampamentos” de trabalhadores

nos empreendimentos agrícolas coloniais, aldeamentos no contexto de guerra colonial, ou mesmo migração para as regiões pobres nas periferias urbanas no período colonial, e também no pós-colonial. Todos esses processos consistiram em deslocamento e centralização de povos em agrupamentos maiores que, ao longo do século XX, “desarticularam as comunidades e lhes retiraram a sua arma estratégica mais fundamental na resposta aos desastres climáticos: a ligação ao território e o ordenamento disperso” (COELHO, 2004, p. 198).

Com a derrubada do projeto colonial português para Moçambique em 1974, uma nova perspectiva social e econômica foi almejada, visando aparentemente a uma mudança radical nos padrões de produção econômica e de reprodução social, buscando reverter o grau de exploração subumana do tempo colonial. A rotura trazida pela independência moçambicana em 1975 não modificou a situação de privação intensa e progressiva das comunidades rurais em responder com métodos próprios (inclusive temporalidades próprias) às situações de crise provocadas pelas calamidades naturais locais.

A edificação de aldeias comunais<sup>4</sup> compunha o âmago da política da Frelimo<sup>5</sup> para o meio rural, assente na produção coletiva, materializada nas cooperativas e nas empresas estatais. Com promessas de apoio na edificação das casas próximas a alguns serviços como, por exemplo, o posto de saúde e assistência sanitária, escolas, abastecimento de água, comércio etc., a execução das aldeias comunais foi antevista única e exclusivamente como uma alteração física do lugar de residência (COELHO, 2004; MOSCA, 1999).

---

<sup>4</sup> Agrupamentos idealizados pelo regime independente baseados na produção coletiva.

<sup>5</sup> Frente de Libertação de Moçambique: grupo opositor ao regime português no período colonial e que realizou a independência moçambicana em 1975. Tornou-se um projeto político socialista de partido único para o país em 1977, adotando primeiramente uma economia centralizada.

Ao contrário do pretendido, o novo regime agravou as crises por meio de duas vias: 1) pelo desenvolvimento de uma política agrária do novo Estado, ampliando de forma intensa o reordenamento, o desenraizamento e a concentração populacional em todo país de forma sistemática e planejada; e, conseqüentemente, 2) pelo estímulo e alastramento da guerra civil (COELHO, 2004, p. 199).

Na realidade, não se levaram em consideração as dificuldades que tal mudança provocaria nos ordenamentos lógicos e relacionais dos diferentes grupos, nas práxis econômicas e sociais diárias, no saber local, na organização socioespacial das famílias, no arranjo intercomunitário das trocas materiais e simbólicas, nos rituais e cultos locais aos antepassados e em todo um conjunto de costumes e práticas socioculturais que foram indiscriminadamente invisibilizadas e, conseqüentemente, inviabilizadas (ROCHA, 2018, p. 207).

Tal atuação arbitrária consumada pelo Estado socialista (e anteriormente pelo Estado colonial) concentra, segundo Boaventura de Sousa Santos (2002), os pressupostos para a crítica à monocultura do saber, i.e. crítica à exclusividade da cientificidade ocidental (neste caso socialista) e da “alta cultura” versus os outros saberes, pretendidos enquanto incultura e atraso (neste caso os saberes rurais).

Nesta perspectiva, ambos, o Estado colonial e a Frelimo, concederam grande importância ao papel do Estado na infraestrutura produtiva. Não obstante as assimetrias de fruição dos meios de produção no “setor moderno”, privado primeiro e público depois, estes modelos não alteraram substancialmente as condições de vida dos trabalhadores camponeses e de grande parte da população, chegando a deteriorarem-se mais no Moçambique independente devido a uma política de marginalização das práticas dos

pequenos produtores e à secundarização da produção em pequena escala (MOSCA, 1999, p.105-106).

O instigado procedimento de transição política e econômica deu-se como resultado de pressões internacionais, do desfecho da guerra civil e também da crítica interna ao antigo regime socialista, levando o Estado moçambicano a modificar visceralmente sua natureza centralizada e suas políticas. O centro de interesses econômicos, seja na questão dos deslocamentos populacionais, seja na questão dos grandes empreendimentos ou mesmo na questão da guerra civil, se estruturou aqui também como parte de uma lógica que tem uma dimensão capitalista, ou seja, da busca e captura dos recursos.

Some-se a isso a manutenção de uma estrutura colonial interna de exploração política, econômica e cultural por parte dos grupos de poder, levando à exclusão da sociedade civil e de movimentos sociais das decisões e construções sociopolíticas no contexto moçambicano. O capitalismo global e o colonialismo interno vêm agindo na imposição dos interesses de certos grupos como sendo o interesse da nação, utilizando-se, por um lado, de uma política de atração do capital externo para a implementação de megaprojetos extrativistas como fonte de receitas e, por outro, promovendo a exclusão das populações locais por não aceitar discussões e contestações aos seus projetos de consolidação do poder.

### **Os megaprojetos extrativistas de mineração sino-brasileiros em Moçambique**

Desde a crise do Estado centralizado, da abertura para o mercado nos anos 80, da suplantação da guerra entre Frelimo

e Renamo<sup>6</sup> e do Plano de Ajustamento Estrutural dos anos 80/90 dirigido pelo FMI e Banco Mundial em Moçambique, sob a salvaguarda do controle da inflação, dos gastos do governo e restrições fiscais englobadas no pacto de Bretton Woods, manteve-se uma lógica monetarista de invisibilização da real necessidade das populações mais afetadas pela guerra civil (HANLON, 1997).

O processo de abertura econômica em Moçambique visou a facilitar a entrada, a atuação e a exploração voraz dos grandes empreendimentos de extração mineral-energético, com destaque ao alumínio, carvão, gás e areias pesadas, que representam na atualidade 64% de todas as exportações (LANGA, 2017). Exemplo dessa participação voraz do capital sino-brasileiro em Moçambique são as apropriações/expropriações promovidas por empresas como a Vale (Vale-Moçambique)<sup>7</sup> na exploração do carvão, a partir dos anos 2000 na província de Tete, assim como de areias pesadas na província de Nampula, pela Haiyu Mozambique Mining Company (HMMC).

---

<sup>6</sup> Resistência Nacional Moçambicana: grupo armado constituído como oposição à Frelimo após a independência de Moçambique e um dos protagonistas da guerra civil moçambicana de 1975 a 1992.

<sup>7</sup> A fundação da companhia de mineração Vale remonta a 1909, sob a denominação de *Brazilian Hematite Syndicate - BHS*, que extraía minério de ferro em Itabira, no estado brasileiro de Minas Gerais. Em 1942, o Estado brasileiro por decreto adquire a *Itabira Iron Ore Company* (ex-BHS), criando assim a Companhia Vale do Rio Doce. Na década de 80, a empresa em consórcio com a americana *US Steel* dá início a um agressivo processo de ampliação de suas plataformas de atuação com o desenvolvimento do projeto Carajás nos estados do Pará e Maranhão. Em 1997, inserida no Programa de Desestatização do governo de Fernando Henrique Cardoso, a empresa é privatizada. Em 2009, a companhia adota o nome fantasia e razão social Vale S.A. A partir de 2001 a empresa amplia seu foco visando o mercado internacional. Com o advento do governo Lula em 2003 e seu plano de projeção do poder econômico do Brasil, por meio de uma maior internacionalização das empresas nacionais e ampliação de acordos de cooperação intergovernamentais, a empresa inicia sua agressiva aposta internacional através da aquisição de congêneres no Oriente Médio, América Latina, América do Norte e Europa, despontando desse modo como grande investidor internacional (Dossiê Vale, 2010).

Após a assinatura do armistício em 1992, o governo moçambicano deu continuidade ao plano de privatizações estatal e ao projeto de outorga de terras para fins de prospecção extrativista contidos no Plano de Reajustamento Estrutural (PRE). Isto significou não apenas uma nova fase econômica de exploração dos recursos naturais do território, mas sobretudo um novo ciclo de espoliação das populações que historicamente estiveram destituídas de direitos e alheias aos processos resolutivos. Parte dessas expropriações violentas tiveram ênfase com a política de incentivo de investimento externo direto (IED) voltado aos megaprojetos da indústria extrativista, onde 60% dos IED provêm dessa natureza (LANGA, 2017).

Esse interesse de Moçambique na atração de megaprojetos é algo que está ligado a uma corrida mais forte do capitalismo global na aquisição de territórios – com mais intensidade na periferia do sistema-mundo – com intuito de expandir sua capacidade produtiva, assim como tentar diminuir sua dependência dos países do Norte global, através da Ajuda Oficial de Desenvolvimento (ODA), que financia em torno de 50% de todas as despesas governamentais (ALDEN, CHICHAVA, ROQUE, 2014).

De acordo com Saskia Sassen (2016, p. 99), “estima-se que mais de 200 milhões de hectares de terra tenham sido adquiridos por governos e empresas estrangeiros entre 2006 e 2011”, entre os quais 134 milhões de hectares estão localizadas somente em África. Nesse processo se destacam o capital sino-brasileiro em aquisições de terras no continente e, mais especificamente, em Moçambique.

A presença do capital brasileiro em Moçambique se deu de modo mais contundente a partir de 2004, através da recepção de outorga para prospecção e exploração mineira (carvão mineral) na vila de Moatize, região centroeste do país, próxima



à fronteira com o Malawi<sup>8</sup>. Com o Estado moçambicano a Vale assina um contrato válido por 35 anos e uma taxa anual de extração de 26 milhões de toneladas de carvão mineral para esse período. Inicia em 2009 o projeto de reassentamento de 1365 famílias para duas áreas: o reassentamento 25 de Abril, de características urbanas, e Catembe, com particularidades rurais; ambos localizados no mesmo distrito. A transferência e o reassentamento de milhares de pessoas criaram vários problemas de cunho social e ambiental para as famílias circunscritas na área de interesse do projeto, nomeadamente no que respeita à integridade cultural e física das comunidades afetadas, gerando empecilhos de cunho moral e ético para a Vale (DOSSIÊ VALE, 2010, p. 41).

A partir dos dados levantados pela ONG Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, além do despejo de famílias da área designada à locação da mina de Carvão de Moatize, a configuração da desocupação de tal área não atendeu a critérios transparentes de consultas e compensações às populações<sup>9</sup>. De acordo com esta ONG, houve indicativo de desrespeito aos direitos culturais dos povos da região, pois além de deslocar as pessoas e as rearranjar em outro espaço territorial, procederam à exumação e ao traslado de despojos de pessoas e animais localizados em cemitérios familiares ou em lugares de culto dos reassentados. Esta atuação, sob um julgo antropológico, indica um desrespeito às crenças e aos hábitos formadores do *ethos* social de qualquer comunidade.

---

<sup>8</sup> Além da Vale, houve um aumento expressivo de multinacionais brasileiras ligadas à construção civil, a exemplo da OAS, Queiroz Galvão e Odebrecht, assim como da tentativa de exportar o modelo e o agronegócio brasileiro para Moçambique, através do ProSavana. Para melhor análise sobre o ProSavana, ver: Melo, Vansconcelos e Frumento (2018).

<sup>9</sup> Esta ONG costuma idealizar e realizar protestos contra a Vale pelos estados brasileiros onde a empresa detém projetos em andamento. A respeito dos deslocamentos de famílias em Moçambique, dentre outros assuntos relacionados conferir: <http://atingidos-pelavale.wordpress.com/2010/04/14/despejos-e-desrespeito-cultural-em-mocambique/>

O caso da HMMC se aproxima bastante da lógica predatória econômica e social promovida pela Vale em Moçambique. A empresa teve o início de sua atuação no país a partir de 2010, voltado aos incentivos moçambicanos para a atração dos mega-projetos extrativistas, como forma de alavancar o crescimento econômico, por outro lado incentivada pelo Fundo de Desenvolvimento China-África, com intuito de satisfazer o consumo de *commodities* chinês (SAMBO, 2018).

A entrada da China e mais especificamente da HMMC na exploração de areias pesadas em Moçambique, se dá pelo fato de Moçambique deter reservas de praticamente 212 milhões de toneladas ao longo da costa, e outras 214 milhões de toneladas *offshore* avaliadas em mais de US\$ 60 bilhões. Nesse sentido, a empresa alocou US\$ 30 milhões para construção e a exploração das areias pesadas, tendo exportado até 2014 mais de 100 mil toneladas, e “entre 2015 e Junho de 2017, a empresa tenha produzido e exportado pouco mais de 30.000 toneladas de zircônio e mais de 150.000 toneladas de ilmenite” (SAMBO, 2018, p. 1).

Todavia, a instalação desse empreendimento em Nagonha, na província de Nampula, vem provocando diversos conflitos com a comunidade local, atingida diretamente pela exploração das areias pesadas. De acordo com um estudo publicado pela Anistia Internacional (AI) em parceria com as comunidades afetadas, a exploração desenfreada praticada pela HMMC tem provocado danos socioambientais extremamente relevantes, como a destruição de 280.000 metros quadrados de zonas húmidas por depósitos de areias, inundações, o desalojamento de 290 famílias, sem promover qualquer política de reassentamento ou indenização (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018) e impactos nas atividades pesqueiras e agrícolas, levando a uma “relocação dos seus campos de cultivo para locais mais distantes, e o alongamento das distâncias para o mar, visto que actualmente os pescadores

têm que contornar a mineradora para chegar ao mar” (SAMBO, 2018, p. 2).

O Estado moçambicano tem um lugar de destaque na promoção dessas lógicas de apropriação/expropriação feitas pelo Capital, pois não foge à lógica inerente do capitalismo/colonialismo que suas elites nacionais promovem internamente. De acordo com Cambaza (2009), a própria Lei de Minas de Moçambique, de 2002, normatiza a concepção de que a utilização da terra para mineração tem prioridade sobre outros usos da terra, quando se enxerga um benefício econômico e social maior que aquela existente. Nas palavras de Cambaza (2009, p. 1)

Nos casos em que o Estado considere o benefício econômico e social relativo às operações mineiras superior aos interesses das comunidades instaladas nas zonas de interesse mineralógico, essas comunidades ficam obrigadas ao dever de ceder a sua posição jurídica a favor dos titulares dos projectos mineiros, ainda que tal facto só possa ter lugar, após o pagamento de uma indemnização, por parte do Estado ou dos titulares das licenças de exploração, consoante se trate de título de senha mineira, de concessão mineira ou de certificado mineiro.

Enquanto resultado de uma necropolítica (MBEMBE, 2014), um dos principais danos sociais provocados pela transferência de pessoas para outros espaços reservados para reassentamento diz respeito à insuficiência física de aparatos produtivos e de subsistência comunitária nos novos “domicílios”. Outra condição danosa desse processo de remoção e mudança abrupta está no fato dessa ação desrespeitar as lógicas de reprodução social intrínsecas a estes grupos, as quais contém os vínculos afetivos e de sociabilidade orientados muitas vezes pela identificação com o local de nascença e de residência dos antepassados. Esta forma

de dirigismo social, tão presente na memória dos moçambicanos, afasta estes coletivos da decisão sobre seu futuro.

## **À Guisa de Conclusão**

Como se pode observar, a apropriação/expropriação de terras é parte integrante do processo de acumulação (de poder e capitais) do capitalismo/colonialismo global nas mais diversas regiões do mundo, atuando com maior violência nas regiões periféricas. Tais violências, prática inerente à lógica do necropoder, vão desde os impactos ambientais nos territórios apropriados aos desajustes econômicos e sociais nas comunidades afetadas.

Como forma de encontrar alternativas a essas violências promovidas pelo capitalismo/colonialismo, faz-se necessário promover ações sociopolíticas que privilegiem a interculturalidade entre os diversos movimentos (nacionais e internacionais), com intuito de resistir à apropriação/expropriação promovidas por e em nossas sociedades periféricas. A interculturalidade tem a possibilidade de articular estratégias de lutas, além de rearticularem novas políticas e desafios ao necropoder e ao sistema mundo moderno/colonial, a exemplo das lutas conduzidas pelas comunidades locais – em apoio com movimentos internacionais – contra as expulsões promovidas pela Vale e a HMMC. Como bem expôs Appiah (2008, p. 164), “envolve ver não só um corpo em sofrimento, mas uma vida humana desperdiçada”.

Portanto, promover, visibilizar e evidenciar possibilidades de ação, resistência e de alternativas a essas pressões externas e internas impostas pelo capitalismo/colonialismo é mais que necessário. O rompimento com a necropolítica somente pode advir através das ações e pensamentos numa lógica da interculturalidade, levando em consideração a diversidade social, de saberes e de lutas nos mais distintos contextos. É nesses moldes que se podem

tencionar possibilidades emancipatórias contra o poder predador do Capital, ou, como afirmou Frantz Fanon (2008, p. 191) de forma mais nítida: “é pela tensão permanente de sua liberdade que os homens [e mulheres] podem criar as condições de existência ideais em um mundo humano [...] sensibilizando o outro, sentindo o outro e revelando-me outro”.

## Referências

ALDEN, Chris; CHICHAHA, Sérgio; ROQUE, Paula Cristina. “China in Mozambique: Caution, Compromise and Collaboration”. Em: ALDEN, Chris; CHICHAHA, Sérgio. **China and Mozambique: from comrades to capitalists**. Joanesburgo: Jacana Media Ltd., 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. “**As Nossas Vidas não Valem Nada**”: **O custo humano da exploração mineira chinesa em Nagonha, Moçambique**. Londres: Amnesty International Ltd, 2018.

APPIAH, Kwame Anthony. **Cosmopolitismo: Ética num mundo de estranhos**. Lisboa: Publicações Europa-América, 2008.

CAMBAZA, Virgílio. “A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira”. **IDeIAS**, n. 14, p. 1-2, 2009.

COELHO, João Paulo Borges. “Estado, comunidades e calamidades naturais no Moçambique rural”. Em: Boaventura S. Santos (org.). **Semear outras soluções. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Porto: Afrontamento, 2004.

GOODY, Jack. **O roubo da história**. São Paulo: Contexto, 2013.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

HANLON, Joseph. **Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique**. Moçambique: Imprensa Universitária

UEM, 1997.

LANGA, Epifânia. “Dependência de Megaprojectos e Desindustrialização Prematura em Moçambique”. Em: BRITO, Luís de *et al.* **Desafios para Moçambique, 2017**. Maputo: IESE, 2017.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. Lisboa: Antígona, 2014.

\_\_\_\_\_. **Políticas da Inimizade**. Lisboa: Antígona, 2017.

MELO, Vico Dênis Sousa de; VASCONCELOS, Luiza Bandeira de Mello; FRAGMENTO, Rodrigo de Souza. “Cooperação Técnica-Alimentar Brasileira na África: Capitalismo Global e o Prosavana em Moçambique”. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 9 (2), 2018.

MELO, Vico; COSTA, Jacqueline. “NEOLIBERALISMO E A COLONIALIDADE DO SABER: A Unilab e o desmonte da educação”. **Le Monde Diplomatique**, ano 11, n. 127, p. 1-40, 2018.

MENESES, Maria Paula. “Poderes, direitos e cidadania. O ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 87, pp. 9-42, 2009.

MENESES, Maria Paula. “O ‘indígena’ africano e o colono ‘europeu’: a construção da diferença por processos legais”. **Cadernos dos CES**, 7, pp. 68-93, 2010.

MOSCA, João. **A experiência socialista em Moçambique (1975-1986)**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

NKRUMAH, Kwame. **A luta de classes em África**. Lisboa: Sá da Costa, 1977.

ROCHA, Fabrício Dias da. “‘Outra vez não Vale a pena!’ Um estudo de caso sobre a atuação dos megaprojetos de mineração em Moçambique e as reivindicações de participação cidadã feitas pelas comunidades afetadas”. **CESCONTEXTO**, v. 3, p. 203-213, 2018.

SAMBO, Michel. “Haiyu Mozambique Mining Company: dinâmicas

da intervenção chinesa nas areias pesadas de Angoche”. **IDeIAS**, n. 97, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique”. **Law & Society Review**, v. 40, 1, p. 39-75, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. Em: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.), **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.), **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2010.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro/São Paulo: 2016.

SERRA, Carlos. **História de Moçambique**. Volume I. Maputo: Departamento de História/UEM, 2000.

**PARTE 2**

***ASPECTOS JURÍDICOS E  
HISTÓRICOS RELACIONADOS AO  
MEIO RURAL, MINORIAS E  
TRABALHADORES***





CAPÍTULO 6

## Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas<sup>1</sup>

*Flávio Luiz Schieck Valente<sup>2</sup>*

O objetivo final do direito à alimentação adequada é atingir o bem-estar nutricional. O bem-estar nutricional depende de medidas paralelas nos campos da educação, da saúde e do cuidado. Nesse sentido mais amplo, o direito à alimentação adequada deve ser compreendido como o direito à alimentação e à nutrição adequadas. (FIAN Internacional, 1997).

129

---

### Introdução

A interpretação do que realmente significa o direito à alimentação no contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) está em disputa desde que ele foi incluído no Artigo 25, como parte do direito mais holístico que todo humano tem “a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar” (Assembleia das Nações Unidas, 1948). Porém, a disputa evoluiu à medida que governos responderam às crises e às demandas da sociedade civil e à medida que os instrumentos do sistema de direitos humanos foram fortalecidos.

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado em inglês na Revista *Development* 57 (2), p. 155-170, dezembro de 2014. Traduzido para o português em maio de 2016 para a FIAN Brasil.

<sup>2</sup> Médico, mestre em Saúde Pública pela Harvard School of Public Health- Boston. Foi Secretário Executivo Internacional da Aliança dos Povos para Ação e Nutrição – APAN (2003-2004). É autor do livro *Direito Humano à Alimentação. Desafios e Conquistas*. (Cortez Editora:SP).

Neste artigo, nós propomos a necessidade de questionar novamente as atuais fronteiras conceituais, com inspiração nas lutas de diferentes movimentos sociais, como os movimentos em defesa da soberania alimentar, dos direitos das mulheres, da nutrição e da saúde. Assim, visa-se avançar nas mudanças interpretativas do direito à alimentação pela incorporação decisiva da visão e das demandas desses movimentos.

A contestação aos paradigmas sociais dominantes tem, claramente, aumentado. De um lado, está ocorrendo o aumento da hegemonia do paradigma neoliberal liderado pelo mercado, o qual é promovido tanto pelas economias industrializadas como pelas emergentes, e o qual é intimamente ligado aos interesses das corporações transnacionais e de outros poderosos empreendimentos. Esse modelo afirma que a fome e a má nutrição podem ser resolvidas pela liberalização completa do comércio internacional e esforça-se para reduzir o direito à alimentação ao “direito a calorias”, especialmente na forma de auxílio e assistência com alimentos ou doações. Os proponentes dessa abordagem também se recusam a reconhecer suas obrigações, sob a lei internacional dos direitos humanos, de respeitar, proteger e realizar, tanto doméstica quanto extraterritorialmente, o direito à alimentação adequada. Ainda, esses mesmos atores defendem o acesso a suplementos alimentares e à fortificação de alimentos como formas de promover “nutrição”, desconsiderando o acesso a recursos produtivos e a mercados e a promoção de dietas diversificadas, saudáveis e localmente produzidas.

De outro lado, uma variedade de movimentos sociais – apoiados por organizações da sociedade civil (OSCs), acadêmicos e acadêmicas, um pequeno subconjunto de agências da ONU (em particular, o sistema de direitos humanos) e alguns governos – resiste a essas forças globais hegemônicas e defende um paradigma alternativo que compreende o ato de alimentar a si mesmo, a sua

família e a sua comunidade como um processo social de transformação da natureza e dos alimentos em bem-estar humano.

Porém, alimentação e nutrição não são questões simples, cujas posições relacionadas possam ser facilmente divididas em apenas dois pólos. Entre esses paradigmas opostos, há uma grande variedade de compreensões, posições e grupos que não necessariamente concordam completamente uns com os outros, atravessando um espectro de olhares. De uma perspectiva dos direitos humanos, entretanto, nós não podemos permanecer neutros. O quadro de referência e as leis dos direitos humanos foram instituídos para regular abusos de poder tanto por governos (violações) quanto por outros atores poderosos (abusos). Além disso, eles foram estabelecidos para guiar a elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas com os objetivos de reduzir a desigualdade e de responsabilizar governos por suas obrigações e pela centralidade dos princípios da participação e da não discriminação, os quais focam a atenção nos mais vulneráveis.

No entanto, a criação de políticas nessas áreas é confrontada com desafios crescentes, à medida que a hegemonia política e econômica massiva do sistema alimentar global agroindustrial gera consequências muito negativas para uma grande proporção da população mundial em termos de: acesso a recursos, renda e condições de trabalho; volatilidade dos preços de alimentos; desigualdades sociais; redução da biodiversidade, mudanças climáticas e contaminação de solos, água e alimentos; redução da diversidade de dietas pela expansão do *junk food* e de produtos ultraprocessados; fome e má nutrição em todas as formas (tanto subnutrição como obesidade); e saúde debilitada, diminuição da expectativa de vida e redução da qualidade de vida. Nesse contexto, é necessário explorar como as ferramentas e o quadro analítico dos direitos humanos poderiam melhor apoiar as lutas de pessoas

por sua dignidade humana e redirecionar o pêndulo rumo a um modelo social e a um sistema alimentar sustentáveis e igualitários. Além disso, é importante reconhecer que esses objetivos nunca serão atingidos sem a resistência contínua de movimentos populares. Assim, resistência, direitos humanos e estratégias de *advocacy* de políticas precisam estar intimamente conectados.

Nesse artigo, nós demonstramos por que a FIAN Internacional acredita que a interpretação do direito à alimentação, ou melhor, do direito à alimentação adequada, deve reincorporar, de forma plena, a dimensão nutricional e deve ser reconceituada dentro dos quadros de referência da soberania alimentar e dos direitos das mulheres. Dessa forma, pode-se expor e enfrentar os principais padrões de violações desse direito. Os alimentos não são meras commodities ou um “remédio”; são uma expressão de um processo social de alimentação<sup>3</sup> no qual o bem-estar nutricional não apenas é o objetivo final, mas é também um pré-requisito – uma capacidade primordial que possibilita aos seres humanos ser saudáveis, dar à luz, amamentar, nascer, crescer, desenvolver-se, aprender, trabalhar, fazer amor, e ser felizes e socialmente ativos em suas comunidades. Esses são os valores inscritos no conceito de “Buen Vivir”<sup>4</sup>, o qual emergiu das práticas e visões de populações indígenas da Região Andina da América Latina. Nesse sentido e de acordo com a proposta do Código de Conduta Internacional do Direito à Alimentação (1997), apoiada por mais de mil OSCs e movimentos sociais, o direito à alimentação pode ser denominado de forma melhor como o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas.

<sup>3</sup> A palavra em inglês “nourishment”, usada na versão original desse artigo, está mais de acordo com a palavra “alimentación” em espanhol ou com “alimentação” em português, como conceituado depois no texto.

<sup>4</sup> Ler mais sobre o “Buen Vivir” em <<http://www.territorioindigenaygobernanza.com/elbuenvivir.html>>. Acesso em: 25 ago 2014>.

## A Fonte dos Direitos Humanos

Nós partimos da compreensão de que os direitos humanos e o quadro de referência dos direitos humanos são construções sociais resultantes de lutas milenares de indivíduos, grupos sociais e povos contra a opressão, exploração, discriminação e abusos de poder por governos e por outros atores econômicos, políticos e religiosos poderosos. Direitos humanos são um ethos, um conjunto de princípios e de direitos, uma aspiração e uma demanda – provindos dessas lutas – por uma sociedade em que a dignidade e a equidade humanas, no contexto da apreciação plena da diversidade, sejam coletivamente promovidas, protegidas e garantidas. Ademais, direitos humanos oferecem um quadro de referência para se analisar processos sociais, expor a concentração e o abuso de poder em nossas sociedades, identificar aqueles e aquelas que tiveram seus direitos violados, bem como aqueles que abusaram de seu poder, e determinar as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar esses direitos. Ao definir obrigações e atribuir responsabilidades nítidas, os direitos humanos fornecem um importante quadro de responsabilização (*accountability*) que permite que governos e transnacionais sejam cobrados e que pode servir como uma ferramenta poderosa para o avanço das demandas dos povos.

A Lei Internacional dos Direitos Humanos é escrita com a tinta indelével feita do sangue e do suor de mulheres, homens e crianças que lutam individual ou coletivamente contra abusos e defendem a justiça. A incorporação dos direitos humanos em “contratos sociais” é arrancada das elites do período pelas lutas populares, normalmente em momentos de ruptura brutal da coesão social, em que o horror da opressão e da discriminação releva-se claramente. Esses são momentos históricos em que o “rei está nu”, isto é, em que a situação se torna insuportável e

inaceitável para a maioria do povo e em que as elites são forçadas a aceitar e negociar limites sociais a seu poder. Exemplos dessas situações são as Constituições francesa e estadunidense e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Como pactos sociais, porém, eles refletem fortemente as estruturas de poder do período.

Na leitura da DUDH e dos dois Pactos principais (Direitos Cívicos e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), emerge claramente a demanda holística pela dignidade humana que origina dos campos, dos espaços de trabalho, das ruas, das lutas de mulheres, homens e crianças em suas diversidades. Porém, também se destaca a fragmentação dos direitos, como se esses pudessem ser abordados de forma independente, e a linguagem é claramente impressa com o selo do patriarcado e das estruturas de poder da comunidade internacional daquele momento. Foram precisos mais trinta anos para que as mulheres tivessem seus direitos reconhecidos na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). E foram precisos mais quatorze anos para que os Direitos das Mulheres fossem reconhecidos como de valor equivalente aos outros direitos humanos e para que a indivisibilidade e universalidade de todos os direitos humanos fossem reafirmadas pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (ASSEMBLEIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993). As ferramentas e os instrumentos de direitos humanos têm continuado a ser aperfeiçoados com base nas lutas diárias dos povos pelo mundo. A evolução do quadro conceitual do direito à alimentação nos últimos 25-30 anos é exemplo disso. Porém, muito permanece a ser feito para que os direitos humanos tornem-se realidade e para que os poderosos sejam responsabilizados seus abusos e violações.

## **O Direito à Alimentação como Ferramenta das Lutas Sociais: Evolução e Limites**

A interpretação do direito à alimentação evoluiu significativamente desde a sua inclusão no Artigo 25 da DUDH (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948), como parte do direito ao padrão de vida adequado. A especificação desse direito no Artigo 11, parágrafo 1º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1966) aponta para a dimensão da adequação do direito à alimentação na indivisibilidade de direitos. O Artigo 11, parágrafo 2º define o direito fundamental a estar livre da fome e liga a realização desse direito a medidas em produção, conservação, distribuição, conhecimento técnico, nutrição e formas melhores de acessar recursos naturais. O Artigo 11 também afirma que a cooperação internacional e a atenção ao impacto do comércio internacional são relevantes para a realização do direito à alimentação, recordando aos Estados suas obrigações extraterritoriais<sup>5</sup>. Assim, os documentos principais legais e oficiais permitem uma interpretação ampla desse direito.

Em 1997, uma minuta de Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada foi proposta pela sociedade civil, facilitada pela FIAN em colaboração estreita com o movimento de soberania alimentar, e foi apoiada por mais de mil OSCs e movimentos sociais (FIAN INTERNACIONAL, 1997).

---

<sup>5</sup> Consórcio ETO. Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados nas áreas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2012. No original: ETO consortium. Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights ETO consortium, em <[http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2012.02.29\\_Maastricht\\_Principles\\_on\\_Extraterritorial\\_Obligations.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/2012.02.29_Maastricht_Principles_on_Extraterritorial_Obligations.pdf)>. Acesso em: 17 set 2014.



Esse documento apresentou uma demanda nítida de que o direito à alimentação adequada deve ser denominado o direito à alimentação e à nutrição adequadas, já que o objetivo final da realização desse direito é promover o bem-estar e a saúde nutricionais. O código também adentrou em questões do quadro de referência da soberania alimentar.

Em seu relatório de 1999 (EIDE, 1999) sobre a realização do direito à alimentação e do direito a estar protegido contra a fome, Eide (o primeiro Relator da ONU sobre o Direito à Alimentação) destacou a necessidade de se prestar atenção a três dimensões nutricionais: (1) a abordagem do ciclo vital para compreender a nutrição, (2) o papel da má nutrição de mulheres e meninas na transmissão intergeracional da má nutrição; e (3) o carga dupla da má nutrição, ou seja, a coexistência de diferentes formas de má nutrição (subnutrição, deficiências de micronutrientes e sobrepeso/obesidade) e de doenças relacionadas.

As Diretrizes de 2004 da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) sobre o Direito à Alimentação Adequada (CONSELHO DA FAO, 2005) tiveram um papel pioneiro como o primeiro documento adotado por Estados membros, fora do sistema de direitos humanos de Genebra, sobre como operacionalizar um direito econômico, social e cultural. As Diretrizes reafirmam a necessidade de fortalecer os sistemas nacionais de direitos humanos, de elaborar estratégias nacionais intersetoriais e participativas de segurança alimentar e nutricional e de implementar, de forma coordenada, um conjunto amplo de políticas, da produção ao consumo (incluindo políticas sociais), direta e indiretamente relacionadas à promoção e proteção do direito à alimentação adequada. No entanto, as Diretrizes fracassaram em abordar adequadamente: o papel da governança global e das obrigações extraterritoriais dos Es-

tados, incluindo a regulação pública das multinacionais e de outras atividades de negócios; a realização plena dos direitos das mulheres; e a atenção urgente à nutrição ao longo da cadeia de alimentos e como dimensão fundamental da realização plena do direito à alimentação.

Em resumo, as Diretrizes fracassaram na abordagem das demandas principais de movimentos sociais pela soberania alimentar, pelo reconhecimento pleno dos direitos das mulheres e pela indivisibilidade de alimentação e da nutrição, como expressado no Código de Conduta, e, portanto, não enfrentou a concentração crescente e persistente da riqueza e do poder político e econômico.

### **As Determinantes Sociais, Políticas e Econômicas da Fome e da Má Nutrição**

Em essência, nós dependemos para nossa alimentação e nutrição da capacidade de plantas de transformarem a energia solar, água e nutrientes do solo em alimentos ricos em energia, nutrientes e sabor. Nós somos feitos de luz solar transformada em organismos complexos, com a capacidade de pensar, sentir e agir, individual e coletivamente.

A fome e a má nutrição não existem porque o sol discrimina, ou porque não há terra fértil suficiente ou alimentos disponíveis. Elas se materializam porque sociedades foram estruturadas de acordo com os interesses de grupos sociais politicamente e economicamente hegemônicos. Isso leva à produção e à reprodução do acesso limitado, para a grande maioria das pessoas, a recursos naturais e produtivos, a empregos com salários que assegurem uma existência digna e a condições adequadas de trabalho, à moradia, à amamentação, à saúde, à seguridade social e à proteção social, entre outros.

A fome e a má nutrição ocorrem porque mulheres continuam a ser tratadas como cidadãs de segunda categoria na maior parte do mundo, com controle limitado sobre suas vidas e sobre seus direitos sexuais e reprodutivos e com acesso limitado à terra, a recursos produtivos, à educação, a empregos e a salários equiparados. Além disso, elas são sujeitadas à violência em seus lares e na sociedade e têm garantia limitada do direito a amamentar. As taxas altas de casamento infantil no Sul da Ásia (próximo a 50%) e na África Subsaariana, Central e Ocidental (acima de 40%) impactam a má nutrição feminina e infantil. Isso ocorre de forma ainda mais severa no Sul da Ásia, onde o status social de mulheres é mais baixo. A fome e a má nutrição ocorrem porque políticas nacionais e internacionais levaram a décadas de concentração de riqueza nos níveis nacional e internacional e levaram à situação em que multinacionais têm volumes de negócios maiores do que os da maior parte das economias nacionais. Essas políticas têm se distanciado cada vez mais da soberania popular, já que são desenvolvidas principalmente para servir aos interesses das elites poderosas. Elas promovem uma abordagem fragmentada que também serve a esses interesses e que certamente não é equipada para lidar com as determinantes estruturais sociais, econômicas e políticas da fome e da má nutrição. Pelo contrário, o modelo socioeconômico globalmente hegemônico de desenvolvimento continuamente produz e reproduz mais desigualdade, mais exclusão e mais fome e má nutrição.

## **O Processo de Alimentação: Transformando Natureza em Alimento<sup>6</sup>**

Não há nada mais básico para todo ser vivo do que os atos de respirar, comer e beber. Fazer essas ações nos garante a água e os nutrientes presentes nos alimentos que comemos e bebemos e o oxigênio do ar que respiramos, os quais são necessários para ajudar a construir nossos tecidos, para crescermos, nos desenvolvermos, nos movermos e nos reproduzirmos. Isto é, para viver. Sem tudo isso, uma pessoa fica fraca, adocece e morre, ou, quando a pessoa sobrevive, pode sofrer séria obstrução de seu desenvolvimento físico, cognitivo e emocional – principalmente se for um bebê ou criança. Ademais, o processo social no qual o ato de alimentar-se está inscrito claramente reflete as complexidades entrelaçadas e a riqueza de nossa relação, enquanto indivíduos e comunidades, com o processo de alimentação, com a natureza e uns com os outros, como seres humanos.

O ato de comer e de nutrir-se é muito mais que um ato instintivo movido pela sensação de fome. Seres humanos não se alimentam com ferro, proteínas e vitaminas. Nós nos alimentamos com refeições, que são socialmente produzidas desde o momento de sementeira e colheita de culturas alimentares diversificadas, até o momento do preparo e da partilha. Seres humanos, ao longo de sua evolução, desenvolveram uma relação complexa com o processo alimentar, transformando-o em um ritual rico de criatividade, partilha, amor, solidariedade e comunhão entre seres humanos e com a natureza, permeado pelas características culturais de cada comunidade e agrupamento humano.

---

<sup>6</sup> Essa seção foi extraída e atualizada de “Segurança Alimentar e Nutricional: transformando natureza em gente” (VALENTE, 2002).

Ao alimentar-se junto a sua família, amigos e comunidade, comendo pratos típicos de sua infância e cultura, o indivíduo e o grupo, além de restabelecer a sua energia física e saúde, reafirmam a sua identidade cultural, o seu domínio sobre o curso da vida e sobre a dignidade humana. Ao comer, portanto, nós não apenas buscamos satisfazer o impulso da fome ou satisfazer nossas necessidades nutricionais. Ao nos alimentarmos, uns aos outros, e a nossas famílias, amigos e estranhos, aproveitando refeições preparadas de acordo com receitas ancestrais ou familiares, nós nos reconstruímos enquanto seres humanos em nossas dimensões orgânica, intelectual, psicológica, cultural e espiritual<sup>7</sup>. Quando crianças são exclusivamente amamentadas pelos primeiros seis meses de vida e então alimentadas, estimuladas e cuidadas de forma adequada, elas têm chances melhores de desenvolver seu potencial pleno, de interagir mais ativamente com seu ambiente e de construir suas capacidades de aprender, socializar e desenvolver sua própria humanidade, acessando a riqueza socialmente produzida de cultura, história, ciência e informação. Não é por acaso que todas as festividades comunitárias e familiares, e a maioria dos rituais religiosos, envolvem a preparação e a comunhão de refeições. Essa é uma forma preciosa de reafirmar nossa identidade e nossa diversidade cultural, no contexto da universalidade de ser humano.

O quadro conceitual do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas precisa captar todas essas dimensões.

---

<sup>7</sup> Qual seria o impacto para mexicanos de não poder mais comer tortillas? Ou para franceses, se precisassem abrir mão de vinho, queijo e pão? Ou para os alemães, se não pudessem aproveitar sauerkraut e salada de batata?

## **A Centralidade da Promoção Plena dos Direitos Humanos das Mulheres**

A realização plena dos direitos humanos das mulheres é central para a realização completa do direito à alimentação e à nutrição adequadas para todos e todas. Apesar dos avanços que mulheres conquistaram em relação às condições passadas, a maioria das mulheres no mundo hoje ainda são submetidas a diversas camadas de discriminação e violência estruturais, nos níveis social, comunitário e doméstico. Essa situação tem consequências negativas para o aproveitamento pleno pelas mulheres de seu potencial humano nos níveis físico, cognitivo e psicológico. Ao passo que isso tem levado a violações sistemáticas de direitos e a muito sofrimento, mulheres também têm reagido fortemente, tornando-se uma das mais importantes fontes de propostas de mudanças sociais, questionando diretamente as raízes patriarcais do modelo hegemônico de desenvolvimento.

Uma dimensão adicional da violência imposta a mulheres no campo da alimentação e da nutrição é que elas são sistematicamente reduzidas a seus papéis como mães e provedoras primárias da segurança alimentar e nutricional. Em muitos documentos de políticas públicas, até meninas são tratadas como “futuras mães” ao invés de mulheres que têm o direito a desenvolver-se, estudar e decidir as vidas que planejam para si mesmas – inclusive a decisão, no momento apropriado para elas, se elas querem ter relações sexuais e se reproduzirem. Essa representação dos documentos contribui para tornar mulheres e seus direitos invisíveis nas políticas de segurança alimentar e nutricional. Quando as demandas de mulheres não são levadas em consideração de forma adequada, as políticas e programas tendem a sobrecarregar mulheres com ainda mais responsabilidades.

Assim, a promoção plena dos direitos das mulheres é central para a realização do direito à alimentação e à nutrição adequadas, porque grande parte da má nutrição de mulheres, bebês e crianças no mundo hoje é consequência direta da violência e discriminação estruturais contra mulheres. A má nutrição de mulheres, o baixo peso de recém-nascidos, a má nutrição infantil e o nanismo nutricional de crianças pequenas, bem como suas graves consequências na vida adulta, são, em grande medida, devidos ao fato de mulheres serem negadas as oportunidades de controlar suas vidas e corpos, de ser bem-alimentadas, de estudar, de definir quando e com quem querem se relacionar sexualmente, formar relações afetivas e procriar. Uma menina forçada a engravidar antes de se tornar fisiologicamente madura (em média, três anos após a menarca são necessários) ainda está crescendo, e o feto vai competir com ela por nutrientes. Isso afetará negativamente o status nutricional tanto da mãe como do feto. A violência contra meninas e mulheres, através de infanticídio, práticas discriminatórias de alimentação, casamento infantil, gravidez de adolescentes, estupro e normas que violam a autonomia de mulheres de decidir sobre sua vida e corpo influenciam não apenas o direito de mulheres e meninas à alimentação e nutrição, mas também o direito de seus filhos. Esse fenômeno é chamado de reprodução intergeracional da má nutrição (JAMES ET AL., 2000).

O atraso de desenvolvimento por desnutrição crônica no útero e na infância especialmente até dois anos de idade, tem consequências a curto e longo prazo. No curto prazo, a limitação afeta o desenvolvimento do cérebro, o crescimento do corpo e leva à programação metabólica tendente à acumulação de gordura. No médio e longo prazo, ela afeta o desenvolvimento cognitivo, a capacidade de trabalhar, o desenvolvimento do sistema imune e leva ao risco significativamente elevado de obesidade e de doenças não transmissíveis. A coexistência da subnutrição e

da obesidade, ambas com suas consequências negativas à saúde, é denominada o “carga dupla”.

Estudos recentes claramente indicam que, quando mulheres se empoderam, aumentam a sua autoestima pelo apoio mútuo e enfrentam abusos juntas, como mulheres, as taxas de nanismo nutricional de crianças caem drasticamente em suas comunidades<sup>8</sup>. Tem sido dada pouca atenção a essa solução na luta contra a fome e a má nutrição.

### **Limites do Quadro de Referência da Segurança Alimentar e Nutricional e o Valor Agregado pela Soberania Alimentar**

Conceituar o direito à alimentação adequada somente dentro do quadro de referência da segurança alimentar nacional, mesmo em sua versão mais atualizada, limita a compreensão desse direito às dimensões de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade de alimentos e limita o reconhecimento da nutrição a um resultado potencial, no limite. Ao fazê-lo, a discussão não enfrenta as causas originárias da insegurança alimentar e nutricional. A maioria das causas, seja de natureza nacional ou internacional, são, dessa forma, vistas como externas ao mandato de organizações e instâncias de políticas intergovernamentais que lidam com a segurança alimentar e nutricional. Essa é definida pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) assim:

---

<sup>8</sup> “As estratégias de empoderamento variavam da promoção do empreendedorismo feminino a grupos de autoajuda em que mulheres e meninas podiam falar de assuntos objetos de tabu como casamento precoce, dote e violência contra mulheres. Antes relutantes a deixarem seus lares por causa de assédio nas ruas, as mulheres e meninas de SHOUHARDO começaram a viajar a mercados para comprar e vender bens, conforme os dados. Elas começaram a desafiar homens que assediavam mulheres e meninas nas ruas. E, pesquisadores descobriram, elas tiveram um papel maior em tribunais tradicionais de comunidades, liderando decisões como nunca antes.” (Para mais informações, ver CARE, 2007)



A segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, econômico e social à alimentação suficiente, segura e nutritiva para atender às suas necessidades nutricionais e preferências de alimentos para uma vida ativa e saudável. A dimensão nutricional é parte integral do conceito de segurança alimentar e do trabalho do Comitê.” (FAO, 2012)

Principalmente desde a instituição da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994, o conceito de segurança alimentar foi fortemente influenciado pelas intensas disputas entre a visão do mundo industrializado e de algumas economias emergentes (que afirmam que o comércio livre da agricultura internacional é a melhor solução para enfrentar a insegurança alimentar no nível nacional) e a visão de governos de países que vivem a difícil realidade da insegurança alimentar, por causa da incapacidade de comprar alimentos em mercados internacionais e/ou porque são incapazes de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a comida suficiente, por causa das dinâmicas econômicas e políticas, nacionais e globais, sobre as quais eles não têm nenhum controle.

Apesar desse contexto, o quadro de referência hegemônico da segurança alimentar e nutricional não inclui discussões sobre a governança global de alimentos e da nutrição. O fato da maioria dos países com insegurança alimentar terem sido forçados a ficar cada vez mais dependentes da importação de alimentos – pelo ajuste estrutural e por regras de comércio e investimento internacional – e, portanto, mais vulneráveis às flutuações globais dos preços de alimentos, é visto como algo que não deveria ser enfrentado pelos fóruns de segurança alimentar, reafirmando a hierarquia normativa das regras da OMC. Como resultado, muitos debates sobre políticas de segurança alimentar não enfren-

tam as causas principais da fome e da má nutrição, identificadas acima, e a discussão resume-se a como remendar a situação no nível nacional, por redes de segurança, assistência por doação de alimentos e pressões para abrir o país a investimentos e à expansão do modelo agroindustrial voltado a exportação. De fato, a discussão sobre ligações entre a segurança alimentar e nutricional e questões como interesses corporativos, apropriação de terras e expropriação de povos, impacto de biocombustíveis em pequenos agricultores, a financeirização da produção de alimentos e subsídios à exportação e ao comércio tem sido bloqueada por países industrializados em fóruns de segurança alimentar – a despeito de pequenos avanços no CSA – sob o argumento de que essas questões são discutidas em outros espaços.

Por outro lado, o quadro conceitual da soberania alimentar tem estado em constante evolução, sob a influência viva de pessoas e movimentos sociais que lutam para alimentar a si mesmos e a suas comunidades e para preservar seus modos de produção da vida e a dignidade humana. Esse quadro apresenta uma alternativa poderosa para se analisar a economia política e social dos alimentos, da nutrição e da saúde. O conceito tem sido aperfeiçoado pelas alianças cada vez mais amplas em torno do movimento de soberania alimentar, com a inclusão de novos atores sociais. A definição de soberania alimentar adotada na Declaração de Nyéleni (2007) claramente evidencia isso:

Soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos por métodos ecologicamente seguros e sustentáveis, e abrange o direito dos povos a decidir sobre os próprios sistemas alimentares e agrícolas. Ela coloca as aspirações e necessidades daquelas e daquelas que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração de políticas e sistemas de alimentos, em vez das demandas de mercados e

corporações. Ela defende os interesses e a inclusão da próxima geração. A soberania alimentar oferece uma estratégia para resistir a e dismantelar o atual regime corporativo de comércio e alimentos, e aponta para sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e pastorais determinados por produtores e usuários locais. Ela prioriza as economias e mercados locais e nacionais e empodera camponeses e a agricultura familiar, a pesca artesanal, o pastoreio tradicional e a produção, distribuição e consumo de alimentos baseados na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente que garante rendas justas para todas as pessoas, assim como os direitos de consumidores de controlar sua alimentação e nutrição. Ela assegura que os direitos ao uso e manejo da terra, territórios, águas, sementes, animais de criação e da biodiversidade estejam nas mãos daqueles e daquelas de nós que produzem alimentos. A soberania alimentar implica em novas relações sociais livres da opressão e da desigualdade entre mulheres e homens, povos, grupos sociais, classes sociais e econômicas e gerações.

Em resumo, o quadro de referência da soberania alimentar centraliza a dimensão do poder, identificando quem deve controlar os recursos produtivos e naturais e o uso deles, quem deve definir políticas relacionadas à alimentação e à nutrição, e quem deve regular atores poderosos econômicos e políticos, incluindo aqueles agindo no nível internacional - principalmente transnacionais. Além disso, esse quadro destaca a necessidade de eliminar a opressão e a desigualdade nos níveis individual e coletivo, reconhecendo que a realização plena dos direitos de mulheres é central para a realização da soberania alimentar.

Ademais, diferentes grupos sociais dentro do movimento pela soberania alimentar enfatizam a promoção da biodiversidade na produção local e regional, de acordo com os princípios e práticas agroecológicos, como ferramenta potencial para promover dietas diversificadas, saudáveis, seguras e nutritivas, eliminando também a contaminação de alimentos com agrotóxicos. Essa abordagem também tem um potencial de impacto na sustentabilidade de sistemas alimentares, pela redução das emissões de gases de efeito estufa, e contribui para a redução do consumo de alimentos ultraprocessados. Mais recentemente, representantes urbanos juntaram-se ao movimento, trazendo contribuições da agricultura sustentada pela comunidade, da agricultura urbana e da economia solidária.

Dentro desse quadro, o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas pode ser desenvolvido de forma mais profunda para se tornar uma ferramenta poderosa nas mãos de um espectro mais amplo de atores sociais.

### **Aplicando o Novo Quadro De Referência: o Desafio de Superar a Fragmentação de Políticas de Organizações e Agências da ONU**

Seguindo uma abordagem conceitual fragmentada da realidade da alimentação, alimentos, saúde e nutrição, diferentes convenções, tratados, códigos, diretrizes e resoluções lidam com essas questões a partir de diferentes ângulos. A implementação dessas normas e acordos é monitorada por muitas instâncias inter-governamentais e agências técnicas diferentes, lidando com cons-telações igualmente diferentes de OSCs e movimentos sociais. Por exemplo, os conflitos relacionados à governança do acesso a e do controle sobre terra, territórios, florestas e recursos pes-queiros receberam, recentemente, atenção especial por causa do

intenso aumento do açambarcamento de terras associado à crise de volatilidade de preços de alimentos de 2008-2009. O Comitê de Segurança Alimentar (2012)<sup>9</sup> facilitou a aprovação das Diretrizes sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais. Porém, as denúncias do açambarcamento de terras continuam a ser apresentadas ao Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aos Relatores Especiais sobre o Direito à Alimentação e sobre os Direitos dos Povos Indígenas e, ocasionalmente, para o Conselho de Direitos Humanos, mas não para o CSA. Todos esses instrumentos de direitos humanos têm poder muito limitado para impor sanções e podem somente produzir recomendações aos Estados membros, as quais são usadas por movimentos sociais e OSCs para cobrar a responsabilidade dos governos. Essa fragmentação exacerba a falta atual de responsabilização e leva à impunidade de violadores e abusadores, em particular de atores poderosos, como transnacionais.

148

A situação dos direitos das mulheres e de crianças em relação ao acesso à terra, à renda, à alimentação e à nutrição é ainda mais fragmentada. Os direitos das mulheres à autodeterminação, a estarem protegidas contra a violência e a discriminação de todo tipo, inclusive contra o casamento infantil, e de acesso à terra são abordados pelo Comitê da CEDAW (Assembleia Geral da ONU, 1979), pela ONU Mulheres, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pela FAO, pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e outros. Porém, essas agências raramente coordenam ações e recomendações entre elas. O Comitê da CEDAW hesita em lidar

---

<sup>9</sup> O Secretariado do CSA é composto pela FAO, FIDA, o Programa Mundial de Alimentos e Bioversity.

com o conceito pleno do Direito à Alimentação Adequada para mulheres, e enfrenta a questão apenas da perspectiva da discriminação e da nutrição de mulheres grávidas ou do meio rural. O direito de mães a amamentarem é indiretamente mencionado na CEDAW, mas é efetivamente abordado na Convenção sobre os Direitos da Criança (Assembleia Geral da ONU, 1989) e em resoluções da OIT e da OMS relacionadas à licença-maternidade e à proteção e promoção da amamentação. Para crianças, o direito a alimentos nutritivos é mencionado também na Convenção sobre os Direitos da Criança e abordado de forma mais atenta pela OMS e pela UNICEF como direito à nutrição, com uma abordagem um pouco diferente daquela usada dentro da FAO em relação ao direito à alimentação.

Esforços têm sido feitos por OSCs e por movimentos sociais, com sucesso limitado, para tentar reunir os Comitês dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da CEDAW e da Convenção sobre os Direitos da Criança para que possam discutir conjuntamente as diferentes dimensões da alimentação, dos alimentos, da saúde e nutrição com que cada um lida, com o objetivo de melhor integrar suas atividades e recomendações em tópicos relacionados.

O Comitê de Segurança Alimentar, em seu processo de reforma de 2009, sob a pressão da sociedade civil e de abordagens mais integradas de governança recentemente implementadas por alguns países (como o Brasil), propôs que sua abrangência fosse ampliada para melhor integrar questões de nutrição em seu quadro conceitual e em suas discussões. No entanto, apesar dessas boas intenções, o CSA prestou pouca atenção à inclusão de questões-chave de nutrição em seus tópicos prioritários da agenda, os quais continuam a ser mais relacionados à agricultura e à produção de alimentos. Isso reflete, em grande parte, realidades nos níveis nacionais, nos quais agricultura, alimentação e nutri-

ção são geralmente competências de ministérios diferentes e há pouca coordenação de políticas. Conseqüentemente, delegações do CSA das capitais são compostas majoritariamente por funcionários de ministérios de agricultura, com poucas exceções.

Até 2008, o Comitê Permanente de Nutrição da ONU (SCN) tinha um papel importante em harmonizar iniciativas relacionadas à nutrição empreendidas por mais de 17 agências e programas intergovernamentais e em facilitar a articulação entre iniciativas de governos e da sociedade civil. De 1999 a 2008, o Comitê atuou como uma interessante iniciativa de governança participativa, que envolveu governos, agências da ONU e um amplo espectro de OSCs. Porém, esse processo foi interrompido em 2008, com a desestruturação do Comitê Permanente de Nutrição na forma como ele existia, sob a liderança de Ann Veneman, que naquele momento também liderava a UNICEF. Veneman tinha sido, anteriormente, chefe do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, sob George W. Bush, negociadora do NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) e membra do conselho de uma empresa ligada à Monsanto e ela é atualmente membra do conselho de diretores da Nestlé<sup>10</sup>.

Essa mudança foi claramente feita em resposta à recusa firme dos representantes da sociedade civil, assim como de muitos governos, à inclusão do setor privado, incluindo multinacionais de alimentos, como uma nova base representativa do Comitê. Outra questão importante ligada a essa mudança foi o forte questionamento pela sociedade civil da proposta do Banco Mundial de usar o Comitê Permanente de Nutrição como o canal para estabelecer a Parceria Público-Privada (PPP) que depois se tornou a iniciativa *Scaling Up Nutrition* (SUN – Movimento para o Fomento da Nutrição), com forte participação do setor privado.

---

<sup>10</sup> <<http://www.organicconsumers.org/corp/veneman.cfm>>. Acesso em: 24 set 2014.

A Fundação Bill & Melinda Gates financiou a “avaliação externa” que foi usada como argumento para fechar o Comitê. Desde a sua desestruturação e sua redução ao papel de facilitador da plataforma SUN da ONU, não há fórum global de interesse público para discutir e harmonizar iniciativas de nutrição.

No contexto desse vácuo de governança da alimentação e nutrição global, há riscos de maior captura corporativa. Desde 2009, as movimentações em direção à captura corporativa dos espaços de governança da alimentação e da nutrição têm se tornado mais visíveis através da iniciativa SUN (IBFAN, 2012), da Nova Aliança do G8 para a Segurança Alimentar e Nutricional para a África (FIAN, 2014), e outras iniciativas, em linha com as estratégias traçadas na Iniciativa Global de Reformulação (*Global Redesign Initiative*) do Fórum Econômico Mundial (2010).

O recente processo preparatório intergovernamental da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (Roma, 2014), 22 anos após a Primeira Conferência (ICN), não tem ajudado, ao menos até o momento da escrita desse artigo, a pavimentar o caminho para um trabalho mais integrado da segurança alimentar e da nutrição a nível global, já que o processo facilitado pela OMS e pela FAO não envolveu o CSA, e nem o CSA propôs envolver-se nele.

### **Um Exemplo de Fragmentação: o Processo Preparatório da ICN2 – Desafios e Possíveis Resultados**

A Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (ICN2) é organizada pela FAO e pela OMS, com o apoio de diversas outras organizações e estruturas internacionais<sup>11</sup>, e ocorre-

---

<sup>11</sup> Para ler mais sobre a ICN2 e seus objetivos, ver <<http://www.fao.org/about/meetings/icn2/en/>>. Acesso em: 17 set 2014.



rá de 19 a 21 de novembro de 2014 em Roma. Ela fará o balanço do progresso feito desde a primeira ICN em 1992 e discutirá as ações subsequentes, tendo como um dos objetivos centrais o fortalecimento da coerência e cooperação em políticas entre atores internacionais<sup>12</sup>.

No momento em que esse artigo estava sendo finalizado, menos de um mês antes da Conferência, o processo preparatório não tinha envolvido o Comitê de Segurança Alimentar (2009) em nenhuma forma, apesar de ele ser definido por Estados-membro como:

...a principal plataforma inclusiva internacional e intergovernamental para que um vasto espectro de partes interessadas e comprometidas possa trabalhar junto, de forma coordenada e em apoio a processos liderados por países, rumo à eliminação da fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional para todos os seres humanos. O CSA trabalhará para um mundo livre da fome, no qual países implementem diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto de segurança alimentar nacional.

Como pode o processo do ICN2 falhar em envolver um dos mais importantes espaços de formulação internacional de políticas para a segurança alimentar e nutricional, principalmente considerando que a conferência pretende promover a coerência de políticas e lançar uma Década da Nutrição? Isso leva a uma segunda pergunta: com o que as políticas de nutrição deveriam ser coerentes?

---

<sup>12</sup> <<http://www.fao.org/about/meetings/icn2/background/en/>>. Acesso em: 17 set de 2014.

Considerando que as versões provisórias dos documentos de resultados pouco mencionam o compromisso em promover o direito à alimentação adequada e que o CSA foi deixado de fora do processo, a coerência proposta não parece ser com os direitos humanos e nem com a promoção da segurança alimentar e nutricional. Ademais, essa proposta certamente não é coerente com as demandas das OSCs e de organizações populares, já que a sociedade civil não foi convidada e nem teve permissão para participar efetivamente da discussão dos documentos de resultados. A ICN2 tem, na verdade, adotado um modelo de participação da sociedade civil compatível com o usado no século passado: na conferência, a sociedade civil terá quinze minutos para apresentar suas posições aos Estados-membro, depois de todas as decisões terem sido tomadas e todos os governos terem se pronunciado. Nesse contexto, a sociedade civil demandou que sua declaração fosse incluída como um dos resultados oficiais da Conferência, como uma pré-condição para participar nela – e isso foi finalmente aceito pelos organizadores da conferência.

### **O Que Está em Jogo na ICN2?**

Para alguns países industrializados poderosos e para o setor corporativo privado (agronegócio, as indústrias dos alimentos, das bebidas e do fast food, entre outros), a ICN2 é vista como uma oportunidade para legitimar as iniciativas de segurança alimentar e nutricional do G8, do G20 e de outros espaços, como o “movimento” SUN, a Nova Aliança do G8 para a África e a Nutrição para o Crescimento (*Nutrition for Growth* - Reino Unido). Essas iniciativas foram implementadas sem que fossem adequadamente discutidas em todos os fóruns intergovernamentais inclusivos, como o CSA, a FAO e a OMS, e são todas ca-

racterizadas pela forte presença do setor corporativo privado em sua governança.

O setor privado está, de fato, fazendo lobby em favor de abordagens baseadas em mercado nos preparativos para a conferência. Entre suas iniciativas, o movimento SUN e a Aliança do G8 priorizam “iniciativas específicas de nutrição”, como a adição de vitaminas e minerais a produtos alimentícios e a promoção da biofortificação pelo uso da engenharia genética. Essas “iniciativas específicas de nutrição” tendem a servir a interesses do setor privado e enfraquecem sistemas locais baseados em camponeses e a realização da soberania alimentar.

Nesse contexto, OSCs de interesse público propõem que os espaços de formulação de políticas de alimentação e nutrição devem ser liderados por organismos intergovernamentais e libertos de qualquer influência indevida de interesses corporativos privados.

### **Qual o Papel de OSCs e de Movimentos Sociais?**

O grupo de organizações da sociedade civil da ICN2 reuniu mais de 150 OSCs, movimentos sociais e redes, inclusive aqueles organizados pelos mais afetados pela fome e pela má nutrição, como camponeses, pequenos produtores, mulheres, povos indígenas, habitantes de favelas, trabalhadores, consumidores, entre outros. A plataforma continuou a atrair diferentes grupos cujas dificuldades e lutas relacionam-se às questões de alimentação, saúde e nutrição, como grupos ambientais, defensores e defensoras da amamentação, e grupos de direitos das crianças. Organizações da sociedade civil foram oficialmente convidadas a participar como observadoras, pela primeira vez, no Grupo de

Trabalho Aberto Intergovernamental da ICN2, que ocorreu em Genebra em 22 e 23 de setembro de 2014 e que tinha como missão finalizar as negociações de dois documentos de resultados: a Declaração Política de Roma e o Quadro Para Ação. O convite formal ocorreu menos de uma semana antes do evento. Em preparação para a reunião do Grupo de Trabalho, a sociedade civil elaborou uma forte declaração conjunta<sup>13</sup>, que questiona o conteúdo dos dois documentos, já que eles continuavam a expressar, e até tendiam a intensificar, a fragmentação e a falta de coerência entre políticas no campo da alimentação e nutrição e áreas relacionadas. As principais demandas da sociedade civil são listadas na próxima subseção desse artigo.

As discussões do Grupo de Trabalho confirmaram a esperada polarização entre os interesses dos países industrializados e aqueles dos países mais afetados pela fome e pela má nutrição. As questões mais controversas são relacionadas às tentativas da União Europeia (UE), dos Estados Unidos e do Canadá, entre outros países, de desqualificar qualquer discussão relacionada a questões definidas por aqueles governos como não pertinentes a fóruns de “nutrição”. São exemplos disso:

- A não inclusão nas discussões do reconhecimento de que a falta de acesso físico, econômico e social a recursos produtivos, inclusive por razões políticas, é uma das causas originárias da má nutrição. É de se destacar que a falta de acesso a recursos produtivos, como causa originária e profunda, sequer foi incluída no documento provisório.

---

<sup>13</sup> Ver declaração emitida por mais de 150 OSCs em: <[http://www.fian.org/news/article/detail/cso\\_statement\\_to\\_the\\_icn\\_2\\_open\\_ended\\_working\\_group/](http://www.fian.org/news/article/detail/cso_statement_to_the_icn_2_open_ended_working_group/)>. Acesso em: 24 set 2014.

- A não realização dos direitos humanos das mulheres e a desigualdade de gênero não foram incluídas como causas originárias da má nutrição.
- O comércio é apresentado como solução para a fome e a má nutrição e o impacto massivo negativo do “livre” comércio internacional na nutrição foi mencionado, mas não foi incorporado ao texto que estava em discussão.
- Os Estados Unidos propuseram deletar uma disposição que proíbe o uso de alimentos como ferramenta política.
- Uma disposição proposta por países da África Ocidental e outros países africanos, que defende a promoção do direito ao desenvolvimento, à autodeterminação e ao exercício do direito à plena soberania sobre riquezas e recursos naturais no contexto da nutrição, está sendo atacada pela UE, América do Norte e região do Pacífico Sul.
- A proposta de garantir o direito à alimentação para refugiados, populações deslocadas e povos sob ocupação estrangeira recebeu forte oposição do Canadá.

Em suas intervenções<sup>14</sup>, OSCs reafirmaram sua compreensão de que é papel dos Estados-membro analisar todas as questões que interferem com a realização do direito à alimentação adequada e com direitos relacionados, mesmo se elas são “oficialmente” discutidas em outros espaços, como a OMC, o Conselho de Segurança da ONU e o Fundo Monetário Internacional.

---

<sup>14</sup> Ver comunicado de imprensa emitido pelo Grupo de Alimentação e Nutrição da ICN2 em: < [http://www.fian.org/news/article/detail/tackling\\_the\\_root\\_causes\\_of\\_malnutrition\\_the\\_needed\\_step\\_to\\_secure\\_the\\_right\\_to\\_adequate\\_food\\_for\\_a/](http://www.fian.org/news/article/detail/tackling_the_root_causes_of_malnutrition_the_needed_step_to_secure_the_right_to_adequate_food_for_a/)>. Acesso em: 24 set 2014.

A ICN2 é a instância intergovernamental legítima (melhor se em coordenação com o CSA) para exigir que todas as políticas públicas internacionais e nacionais sejam coerentes com o respeito, a proteção e a realização do direito à alimentação adequada – e não a relação inversa –, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

## **O Caminho à Frente na ICN2 e Além Dela**

As demandas das OSCs no processo da ICN2 avançaram muito nos pontos discutidos nesse artigo e em concordância com um quadro conceitual ampliado para o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e para direitos relacionados. Como mencionado acima, mais de 150 OSCs e organizações populares discutiram e concordam com os seguintes pontos principais:

- Assegurar que a governança do acesso a recursos naturais, à agricultura, à alimentação e à nutrição mantenha-se firmemente nas mãos de governos e NÃO nas mãos de corporações privadas ou PPPs. Além disso, essas questões devem ser coordenadas com o Comitê de Segurança Alimentar, em coerência com a promoção e proteção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e de direitos relacionados e devem ser livres de influência corporativa indevida em espaços de formulação de políticas.
- Reafirmar e reforçar, em ambos os documentos, a centralidade de produtores e produtoras familiares e de pequeno porte de alimentos. Eles e elas são atores e propulsores fundamentais dos sistemas locais de alimentos e são os investidores principais na agricultura, como internacionalmente celebrado em 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar. O

acesso seguro a e o controle sobre recursos produtivos, como terra, água, sementes e recursos técnicos e financeiros e o acesso à proteção social, especialmente para mulheres, são essenciais para uma dieta diversificada e para a nutrição adequada. Isso deve ser claramente descrito e integrado no Quadro para Ação.

- Ambos os documentos devem afirmar e defender uma concepção do “sistema alimentar global” construída sobre sistemas locais de alimentos e agricultura baseados na soberania alimentar, em produtores de alimentos de pequena escala, na agrobiodiversidade, em fundamentos ecológicos profundos e no uso sustentável de recursos naturais, sementes nativas, conhecimentos tradicionais, mercados e cadeias de valor locais. Ademais, o Quadro para Ação deve abarcar uma definição de produtividade agrícola que incorpore plenamente as dimensões ecológica, social, cultural e política da produção, que considere as atividades produtivas e de subsistência sustentáveis de famílias e comunidades, que seja capaz de fornecer uma dieta saudável e diversificada, de acordo com padrões culturalmente aceitos de alimentação, e que contribua para a redução de gases de efeito estufa.
- A realização plena dos direitos humanos das mulheres é central para a busca do direito à alimentação e à nutrição adequadas para todos e todas. Apesar dos avanços que mulheres conquistaram em relação às condições passadas, a maioria das mulheres no mundo hoje permanecem submetidas a diversas camadas de discriminação e violência estruturais, nos níveis

da sociedade, da comunidade e do espaço doméstico. Isso não apenas tem consequências negativas para a realização plena de seu potencial humano, mas também contribui para tornar mulheres e seus direitos invisíveis em políticas de segurança alimentar, leva a programas que tendem a sobrecarregar mulheres com responsabilidades adicionais e promove a reprodução intergeracional da má nutrição. Promover e proteger os direitos das mulheres, inclusive pelo reconhecimento social do trabalho não pago – através de mecanismos de apoio sociais e comunitários – e pela redistribuição por gênero de trabalhos domésticos, deve, portanto, ser parte integral de uma estratégia efetiva para a redução da má nutrição em todas as suas formas.

- Estados-membro precisam, em primeiro lugar, concordar em acelerar dramaticamente o progresso para atingir todas as seis metas globais de nutrição para 2025, que foram unanimemente acordadas em 2012 na Assembleia de Saúde Mundial. É também necessário reconhecer que a má nutrição é a principal causa de mortes de crianças abaixo de cinco anos de idade e assegurar que ambos os documentos abordem as determinantes sociais profundas dessa situação, no lugar de simplesmente propor abordagens de tratamento que somente lidam com os sintomas do problema.
- Assegurar que as instâncias de formulação de políticas de alimentação e nutrição sejam protegidas, em todas as fases e níveis, contra possíveis conflitos de interesse introduzidos por atores econômicos poderosos, inclusive transnacionais. Nesse sentido,



recomenda-se aos Estados-membro formular e implementar regras e regulações adequadas sobre conflitos de interesse e revisar de acordo com elas (e possivelmente rescindir) todas as PPPs envolvendo esses atores. Além disso, OSCs propuseram que os Estados membros regulem as iniciativas do setor corporativo que possam interferir de forma negativa com a realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, dos direitos das mulheres e do direito à saúde. Entre outras formas, essas interferências podem ocorrer por meio do açambarcamento de terras, pela contaminação humana de solos, alimentos e água com agrotóxicos, pela transformação de sementes em commodities, pela publicidade de substitutos ao leite materno e pela produção de alimentos ultraprocessados e de junk food e a propaganda deles, especialmente (mas não exclusivamente) para crianças.

- Incitar Estados-membro a proteger os espaços de políticas públicas para agricultura, alimentação e nutrição, assegurando que os acordos de comércio e investimentos sejam coerentes com o direito à alimentação e à nutrição adequadas e que as políticas internacionais e nacionais e os investimentos relacionados a alimentos e à agricultura levem à melhoria da nutrição para todos os cidadãos e cidadãs.
- Enfatizar o papel de OSCs e de movimentos sociais como um componente estratégico e claro da implementação de resultados da ICN2. A participação ativa daqueles que representam e/ou estão trabalhando com comunidades que são mais afetadas pela má nutrição deve ser garantida e reforçada tanto no pro-

cesso de implementação, como na formulação de políticas e legislações subsequentes.

Embora os resultados do processo da ICN2 não fossem conhecidos quando da escrita desse artigo, é esperado que as disputas centrais continuem a ser entre os dois paradigmas opostos de visão de mundo descritos na introdução. Isso foi confirmado pelo resultado preliminar das discussões do Grupo de Trabalho Aberto Intergovernamental descritas acima.

O risco principal é que a ICN2 mantenha o paradigma hegemônico e mesmo o fortaleça, tanto em seu quadro conceitual, como na fragmentação das políticas e nas disputas de espaço institucional que derivam desse quadro. O fato de não ter sido proposto nenhum mecanismo claro de governança, coordenação ou responsabilização para a implementação da Década da Nutrição é uma evidente manifestação desse risco iminente. De fato, a questão pendente mais importante é se – e, caso existam, onde e quando – esses mecanismos vão ser decididos.

A Reunião do Grupo de Trabalho Aberto, porém, esboçou uma mudança potencial no cenário. A hegemonia de países do G8 e dos países associados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem visivelmente enfrentado resistência crescente por diversas partes da África, América Latina, Oeste da Ásia e alguns países do Sul e Sudeste da Ásia. Essas regiões aparentam estar organizadas e unidas de forma melhor em torno de alguns princípios e questões políticas centrais, e decidiram defendê-los de forma mais coordenada. Isso ficou claro na discussão sobre autodeterminação e soberania popular sobre recursos naturais, assim como nas discussões sobre responsabilizar governos da OCDE e transnacionais por seus compromissos e ações.

Nesse contexto, as ações de OSCs e de movimentos sociais tornam-se ainda mais relevantes. A sociedade civil decidiu concentrar seus esforços de advocacy para assegurar que as ações subsequentes à ICN2 ocorram sob a orientação política do CSA, da FAO e da OMS e dentro das configurações padronizadas de normativas e quadros regulatórios da FAO e da OMS. Além disso, a sociedade civil exige que a implementação da ICN2 nos níveis global e nacional permaneça firmemente sob a liderança de governos e que seja apoiada por esforços harmonizados de agências e programas da ONU, facilitado pela FAO e pela OMS.

OSCs de interesse público estão se organizando para realizar um Fórum da Sociedade Civil imediatamente antes da ICN2, a fim de finalizar as declarações à Plenária da ICN2 e, principalmente, para discutir a sequência da conferência e como cobrar a responsabilidade de governos pelas demandas populares. Ademais, o Fórum das OSCs também terá como meta formular estratégias de como articular as ações de sequência à ICN2 com o trabalho feito pelo Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar, com o Mecanismo da Sociedade Civil no Comitê de Segurança Alimentar e com a Rede Mundial pelo Direito à Alimentação e à Nutrição.

## **O Caminho Adiante**

Torna-se mais claro, a cada dia, que o povo e seus movimentos sociais, OSCs e organizações de direitos humanos não devem aceitar a fragmentação de suas vidas, de sua dignidade e de suas lutas. Pessoas não querem ver seus direitos reduzidos a um mínimo inaceitável e caridoso por políticas incoerentes e fragmentadas. Mulheres exigem ser tratadas como iguais. Pessoas querem viver suas vidas plenamente, em paz e em harmonia com a natureza, preservando-a para as próximas gerações. Pessoas

não querem trocar sua autodeterminação por redes de segurança, seus territórios por transferências condicionadas de dinheiro ou suas refeições saudáveis e culturalmente adequadas, comidas em família ou em comunidade, por produtos altamente processados “ricos” em micronutrientes ou por alimentos transgênicos. Pessoas não querem ver o espaço público governado por interesses corporativos privados.

Nesse artigo, nós tentamos demonstrar como a alimentação e a nutrição são completamente inseparáveis na vida humana e como é fundamental lidar com essas questões em concordância com a promoção dos direitos das mulheres e da soberania alimentar. É, portanto, inaceitável para a sociedade civil que se lide com a alimentação e a nutrição como se elas fossem questões separadas, quando, em verdade, o direito humano à alimentação adequada somente é plenamente realizado quando o bem-estar nutricional e a dignidade humana são atingidos. Nós também argumentamos que é impossível promover a realização plena do direito à alimentação e à nutrição adequadas sem simultaneamente e vigorosamente promover e proteger os direitos das mulheres.

Ainda, nós analisamos o processo preparatório para a ICN2 da perspectiva do quadro conceitual do direito à alimentação adequada e exploramos como esse novo quadro tem ajudado a unir movimentos e organizações da sociedade civil que não haviam trabalhado juntos previamente. Ao passo que muito permanece a ser feito, os primeiros passos são encorajadores.

O quadro de referência dos direitos humanos fornece claramente um conjunto de ferramentas para que movimentos sociais e comunidades possam cobrar a responsabilidade de governos pelas suas obrigações de direitos humanos e pela necessidade de traduzi-las em um conjunto coerente de políticas públicas e programas. Porém, é somente pelas contínuas demandas e lutas do povo e de seus movimentos e organizações que isso pode se

realizar. Direitos humanos não são reais a não ser que possam ser reivindicados. Dentro do conceito de soberania alimentar e com uma forte ênfase nos direitos das mulheres, o direito à alimentação e à nutrição adequadas oferece um quadro de referência que é capaz de identificar as causas originárias de violações, expor os responsáveis pelos abusos, exigir reparações e inspirar uma estratégia mais integrada de resistência contra futuros abusos e violações.

A contribuição da FIAN para avançar essa luta conjunta consiste em continuar a promover o novo quadro conceitual para a promoção e proteção do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, em parceria próxima com grupos, comunidades e movimentos sociais dos mais atingidos. Isso continuará a ser feito pela documentação de casos de violações, pela advocacy dirigida a governos nacionais e a instituições nacionais, regionais e globais de direitos humanos, e pelo avanço da luta, junto a parceiros e redes, pelo fortalecimento do sistema global de direitos humanos. Nesse processo, a FIAN contribuirá para promover e facilitar o melhor esclarecimento do que é esse direito e quais são seus padrões, para melhor coordenação entre organismos regionais de direitos humanos, para recomendações conjuntas entre instâncias de tratados que lidam com as diferentes dimensões desse direito, para a responsabilidade (accountability) pelos direitos humanos e para a redução da impunidade de violadores e abusadores.

Como organizações de direitos humanos, nós devemos fazer a nossa parte e atualizar nossos instrumentos, documentar os abusos por atores econômicos poderosos (como transnacionais) e exigir que governos regulem as atividades globais e nacionais desses atores. Ademais, nós devemos promover e apoiar a unificação progressiva das lutas sociais para uma sociedade e um sistema alimentar mundial baseados em direitos humanos.

Somente juntos nós teremos a capacidade de construir uma sociedade mais igualitária, baseada no reconhecimento da indivisibilidade da vida humana e na apreciação de nossas diversidades. Esse novo mundo é possível, a despeito de previsões pessimistas dos poderosos.

Esse é o mínimo que nós podemos fazer em celebração daqueles e daquelas que antes de nós, e ainda agora, dedicam suas vidas, e muitas vezes perdem-nas, para defender os seus e os nossos direitos humanos. Nós devemos isso a todos eles e a todas elas.

## Referências

CARE. **The Case for Measuring Women's Empowerment: A poverty-fighting program in Bangladesh helps children grow taller and underscores the need for more evidence in the movement to empower women and girls worldwide.** Quebec: CARE, 2007.

165

CFS. CFS Reform of the Committee on World Food Security, CFS:2009/2 Rev. 2. Outubro, 2009. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS\\_2009\\_2\\_Rev\\_2\\_E\\_K7197.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf). Acesso em: 17 set 2014.

CFS. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**, Rome: FAO, 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>. Acesso em: 7 ago 2014.

EIDE, Asbjørn. **The Right to Adequate Food and to be Free from Hunger: Updated study on the right to food**, submitted by Mr Asbjørn Eide in Accordance with Sub-Commission Decision 1997/108, E/CN.4/Sub.2/1999/12, 28 de junho, 1999.

FAO Council. **Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security**, adopted by the 127<sup>th</sup> Session of the FAO Council, No-

vember 2004, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015.

**FAO. Coming to Terms with Terminology: Food Security, nutrition security, food security and nutrition food and nutrition security**, CFS 2012/39/4, Rome: FAO, 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776E.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

FIAN International, WANAH, Istituto Internazionale Jacques Maritain. **International Draft Code of Conduct on the Right to Adequate food. Heidelberg**: FIAN International, Article 4, para. 2 in, 1997. Disponível em: <[http://www.iatp.org/files/International\\_Code\\_of\\_Conduct\\_on\\_the\\_Human\\_Rig.htm](http://www.iatp.org/files/International_Code_of_Conduct_on_the_Human_Rig.htm)>. Acesso em: 1º ago 2014.

FIAN. **G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis from a Human Rights Perspective**. FIAN International & FIAN Germany, 2014.

IBFAN. **The Scaling Up Nutrition (SUN) Initiative: IBFAN's concern about the role of businesses**, UK: IBFAN, 2012. Disponível em: <http://info.babymilkaction.org/sites/info.babymilkaction.org/files/SUN%20IBFAN%2028.11.122.pdf>>. Acesso em: 17 set 2014.

JAMES, Philip; NORUM, Kaare; SMITASIRI, Suttalak, SAMBASIVAN, Mankombu; TAGWIREYI, Julia; UAUY, Ricardo; UL HAQ, Mahbub. **Ending Malnutrition by 2020: An agenda for change in the millennium**, final Report to the ACC/SCN by the Commission on the Nutrition Challenges of the 21st Century. ACC/SCN, Geneva, 2000. Disponível em: <[http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/2020Report\\_1.pdf](http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/2020Report_1.pdf)>. Acesso em: 7 ago 2014.

NYÉLÉNI. **Declaration of NYÉLÉNI – Declaration of the Forum for Food Sovereignty**, Sélingué, Mali, 2007. Disponível em: <<http://nyeleni.org/spip.php?article290>>. Acesso em: 26 ago 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Universal Declaration of Human Rights**, 10 December, 217A (III), 1948. Disponível: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>>. Acesso em: 7 ago 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. **International Covenant on Economic,**

**Social and Cultural Rights**, 16 December, United Nations, Treaty Series, vol. 993: 3, 1966. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>>. Acesso em: 7 ago 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women**, 18 December, United Nations, Treaty Series, vol. 1249: 13,1979. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3970.html>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Convention on the Rights of the Child**, 20 November, United Nations, Treaty Series, vol. 1,577: 3, 1989. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>. Acessado em: 7 ago. 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Vienna Declaration and Programme of Action**, 12 July 1993, A/CONF.157/23. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

United Nations Assembly. **Universal Declaration of Human Rights**, New York, 1948, Article 25. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf)>. Acesso em: 4 ago 2014.

VALENTE, Flavio L.S. **Direito à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

VALENTE, Flavio L.S.; FRANCO, Ana-María Suarez; MONTES, Rita Denisse Córdoba. **Closing Protection Gaps Through a More Comprehensive Conceptual**. Brasília: FIAN BRASIL, 2015.

Framework for the Human Right to Adequate Food and Nutrition”, in Anne C. Bellows, Flavio L.S. Valente and Stefanie Lemke (eds.) **Gender, Nutrition and the Human Right to Adequate Food: Towards an inclusive framework**. New York: Taylor & Francis/Routledge.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **Everybody’s Business: Strengthening international cooperation in a more interdependent world report of the global redesign initiative**, Geneva: WEF. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GRI\\_Everybodys-Business\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRI_Everybodys-Business_Report_2010.pdf). Acesso em: 24 set 2014.





CAPÍTULO 7

**A FINANCEIRIZAÇÃO DE TERRAS  
E OS FLUXOS MIGRATÓRIOS  
PÓS-CRISE DE 2008:  
*fundamentos para uma investigação sobre  
a situação do Estado de Pernambuco em  
perspectiva jurídica crítica***

*Juliana Teixeira Esteves<sup>1</sup>  
Vitor Gurgel<sup>2</sup>*

**Linhas Introdutórias**

169

---

O presente trabalho pretende expor resumidamente os pressupostos sócio-jurídicos que nos instigam a pesquisar a situação do Estado de Pernambuco frente aos fenômenos da financeirização e estrangeirização de terras, bem como do crescente fluxo migratório após a crise econômica de 2008. A investigação ocorre num contexto de avaliação dos efeitos e exigências do sistema da dívida pública e se insere em dois conjuntos mais amplos de iniciativas atualmente desenvolvidas na Universidade Federal

---

<sup>1</sup> Pós-doutoranda no IRES/FRANCE. Professora da graduação e pós-graduação na Faculdade de Direito da UFPE. Líder do Grupo de pesquisas CNPq/UFPE “Direito do trabalho e teoria social crítica”, vinculada a RENAPEDTS e co-líder de “Direito e política”. Advogada e presidente da Associação de Advogados de Pernambuco — AASPE, Presidente da Academia Pernambucana de Direito do Trabalho — APDT e Segunda vice-presidente do Instituto Ítalo-Brasileiro de Direito do Trabalho.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife/UFPE. Bolsista FACEPE e CNPQ. Integrante do Grupo de pesquisas CNPq/UFPE “Direito do trabalho e teoria social crítica”, vinculado a RENAPEDTS.

de Pernambuco (UFPE). Um se dá com foco na questão da “estrangeirização” de terras em um projeto de internacionalização da universidade proposto inicialmente para o edital Print da CAPES com o título de “Segurança Alimentar, Estrangeirização de Terras e Agroecologia no Sul Global” e que foi contemplado pelo edital PAEP/CAPES. O outro está dentro de um projeto em parceria com a Universidade de Roma Tor Vergata e se chama: “Novos fluxos migratórios: mapeamento de perfis e ações na imigração entre Itália e Pernambuco-Goiana a partir da crise econômica, política e social de 2008” financiado por edital de internacionalização FACEPE/CAPES. Ambos realizados em conjunto com outros docentes de várias universidades.

Neste cenário, cabe sublinhar que este trabalho enquadra-se nos esforços de integração do conhecimento produzido pela academia, pelo poder público e pelas organizações da sociedade civil para o entendimento das questões políticas, sociais e jurídicas atreladas à apropriação de terras pernambucanas pelo estrangeiro e aos fluxos migratórios para Pernambuco como reflexo da crise de 2008.

## **Sistema da Dívida**

Examinar as reformas estatais que envolvem a disponibilização de recursos naturais de um país exige também, inevitavelmente, analisar a questão da dívida pública. É o que faremos doravante, como pressuposto de assimilação do presente trabalho.

Os recursos advindos da renda e dos salários que originarão as aposentadorias são objeto de desejo de reforma sob o argumento da falência das contas públicas e do risco iminente de um colapso geral no sistema de seguridade social brasileiro. Contudo, os defensores da reforma tendem a ignorar o papel crucial que o pagamento da dívida pública brasileira possui nos cofres

públicos. Anualmente, são gastos bilhões de reais em proveito do capital financeiro internacional, valores que poderiam ser direcionados para áreas prioritárias da sociedade. Somente a título elucidativo, o orçamento de 2018 destinou 50% para o pagamento de títulos da dívida, e somente 3% para saúde e educação.

O cenário é construído gradativamente pelos atores envolvidos: corporações empresariais, políticos interessados e sociedade desinformada e manipulada discutem a suposta crise fiscal do sistema. O funcionamento ocorre, em regra, da seguinte maneira: grandes corporações identificam países que tenham recursos a oferecer e neles adentram enquanto financiadores de enormes empréstimos que nunca chegarão à sociedade de fato, mas serão administrados pelas próprias corporações associadas ou criadas para este fim e já instaladas no país; assim, os valores beneficiarão apenas uma minoria rica deste país, e toda a nação será responsável pelo pagamento da dívida constituída em nome do país.

Veja-se, por exemplo, o que acontece na região de Matopiba no Norte/Nordeste do Brasil – entre os Estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia – onde a financeirização de terras impactou negativamente o meio ambiente e os direitos humanos dos moradores da região. No relatório desenvolvido pela FIAN<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Organização fundada em 1986, a FIAN, atualmente, está presente em cerca de 50 países, com seções, coordenações e grupos-semente consolidados em diversos países como Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Burkina Faso, Colômbia, Equador, Filipinas, Gana, Honduras, Índia, Indonésia, México, Nepal, Paraguai, Suécia, Suíça e Zâmbia. Em 30 anos de história, a FIAN trabalhou diretamente com mais de 700 casos ao redor do planeta, assessorando agricultores/as familiares, povos e comunidades tradicionais e movimentos populares na busca pela realização dos direitos humanos, em especial do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). A FIAN Internacional também possui status consultivo junto ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e participação ativa em órgãos internacionais como a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) e no Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA (Organização dos Estados Americanos). Informações disponíveis em: <<http://fianbrasil.org.br/fian-internacional/>>. Acesso em

retratam-se os danos causados pela especulação de terras, que geram riquezas para poucos e destruição social na região<sup>4</sup>:

A região tem sido vítima de uma expansão agressiva do agronegócio, em particular de monoculturas de soja, que trazem consigo a expropriação de comunidades rurais e destruição ambiental. A expansão do agronegócio e a crescente especulação de terras têm sido alimentados por fundos vindos de agentes financeiros internacionais, em particular de fundos de pensão dos EUA, Coreia do Sul, Reino Unido, Alemanha, Luxemburgo, Suécia e Holanda. (...). Agentes financeiros (como bancos, empresas de corretagem, seguradoras, fundos de pensão, fundos de investimento, agências de investimento e fundos de capital de risco), estão, cada vez mais, vendo a terra como uma boa opção de investimento. Esses agentes financeiros canalizam seus fundos para a compra de terras e para atividades relativas ao uso da terra, de forma a diversificar seus investimentos, aumentar os lucros e diminuir os riscos.

O que acontece é que os lucros vão apenas para os chamados “investidores”, e, paralelamente, os custos orçamentários do país continuarão existindo – saúde, educação, previdência, meio ambiente, transporte, segurança, etc. Chegado o termo contratual e observada a provável impossibilidade de pagamento, ante o fato de não ter havido retorno financeiro do empréstimo recebido para o país, senão para uma pequena minoria, surge a proposta dos “credores”: alteração da lei para permitir a estrangeirização de terras e sua exploração, venda do petróleo com deságio às companhias petrolíferas integrantes da corporação, e/ou permissão de

---

09 de janeiro de 2018.

<sup>4</sup>Disponível na íntegra em: < <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Os-Custos-Ambientais-e-Humanos-do-Nego%CC%81cio-de-Terras-.pdf>>. Acesso 09 de janeiro de 2018.

construção de bases militares em território nacional, ou o envio de tropas para ajudar a invasão de algum outro país, ou mesmo um voto favorável a alguma proposição na ONU, privatização do sistema de companhia elétrica e/ou águas e esgoto, redução da regulação estatal sobre determinadas áreas estratégicas, privatizações em geral, inclusive do Banco Central do país, vendendo-as às corporações multinacionais que inicialmente ofertaram o empréstimo e que também receberam o dinheiro.

A presença, pois, do poder das grandes corporações é patente. Neste sentido, Dowbor<sup>5</sup> afirma que “o poder corporativo tornou-se sistêmico, capturando uma a uma as diversas dimensões de expressão e exercício de poder, e gerando uma nova dinâmica, ou uma nova arquitetura do poder realmente existente”. São elas, portanto, quem delimitam a atuação estatal, e não o contrário. Toda a disputa dá-se em volta dos benefícios das minorias dominantes e do capital.

E o *modus operandi* é estendido, sendo a forma como trabalham os representantes do pacto de Breton Woods - o FMI e o Banco Mundial. Basta observar as diretrizes traçadas pelo BM para a América Latina na década de 1990 e no século XXI disponíveis no sítio eletrônico. O interesse, portanto, é a formação de uma dívida tão grande que o país não possa pagá-la. Assim podem oferecer um refinanciamento e fazer outras exigências, chamadas de ‘condicionalidades’, as quais consistem, basicamente, na venda dos recursos naturais, incluindo os serviços sociais e públicos, escolares, penais, securitários.

Por fim, tem-se ainda a questão dos fundos de pensão e a previdência complementar, que também financiam o capital improdutivo por meio dos títulos da dívida pública. Ora, o Re-

---

<sup>5</sup> Disponível: <<http://www.ihu.unisinos.br/185-noticias/noticias-2016/556839-como-as-corporacoes-cercam-a-democracia-artigo-de-ladislaw-dowbor>>. Acesso 06 de janeiro de 2019.

gime de Previdência Complementar tem como finalidade a complementação da renda dos benefícios custeados pelo RGPS, porquanto este regime possui um teto máximo de pagamento, que hoje corresponde ao valor de R\$ 5.645,80.

E qual a relação dos fundos de pensão com o capital financeiro? O primeiro detalhe é o fato de que o RPC difere no RGPS no modo de custeio dos benefícios futuros. Na previdência pública tem-se a adoção do regime de repartição – em que há o chamado pacto intergeracional, onde os segurados que se encontram na ativa contribuem ao sistema para custeio dos benefícios dos segurados na inativa. Já na previdência privada adotou-se o regime da capitalização, em que, em teoria, o segurado contribui ao sistema para o custeio de seus próprios benefícios, assemelhando-se a um seguro.

O problema é que os valores arrecadados são aplicados pelos próprios fundos, gerando rentabilidade aos seus participantes, mas estes não detêm o controle sobre os investimentos. Ocorre, então, que o capital dos fundos de pensão é utilizado prioritariamente na capitalização do mercado financeiro, com destaque aos títulos da dívida pública, representando hoje cerca de 15% do total da dívida<sup>6</sup>. O interesse é aliado ao Governo e ao capital, e não aos beneficiários. Desse modo, a insegurança é real, pois o pagamento dos benefícios dependerá do futuro do mercado financeiro.

Os fundos de pensão TIAA, nos EUA, estão envolvidos nessa mesma lógica. Embora, os beneficiários e contratantes tenham assinado um contrato de respeito aos direitos humanos, a empresa contratada para administrar o fundo é sócia de outra que explora diretamente a região MATOPIBA, com a expulsão de famílias e a degradação do meio ambiente.

---

<sup>6</sup> Segundo dados do Governo. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/02/bancos-e-fundos-de-investimentos-detem-maior-parte-da-divida-publica>>. Acesso em: 10 de julho de 2018.

A pesquisa verificou que o fundo de pensão dos EUA, TIAA, possui quase 300 mil hectares de terra no Brasil, por volta de um terço dessas terras estão nos estados da região do Matopiba. A maior parte dessas terras é administrada por dois fundos dedicados às terras agrícolas, os TIAA-CREF Global Agriculture LLC I e II (TCGA I e II), que somados valem US\$ 5 bilhões. A maior parte dos que investem no TCGA I e II são investidores institucionais, fundos de pensão em particular. Dentre eles estão o *Ärzteversorgung Westfalen-Lippe (ÄVWL)* da Alemanha, que investiu US\$ 100 milhões no TCGA I, o ABP da Holanda, que investiu US\$ 200 milhões no TCGA II, e o segundo Fundo de Pensão Nacional Sueco (AP2), que investiu um total de US\$ 1,2 bilhões no TCGA I e II. O TIAA e esses outros fundos se apresentam como investidores “responsáveis” e são parte de vários esquemas de responsabilidade social corporativa (CSR).<sup>7</sup>

## Efeitos da Dívida nos Direitos Sociais

A lógica adotada no Brasil quanto à imigração, desde sua recém independência e após a abolição da escravidão, foi a de importação de trabalho qualificado europeu em paralelo à precarização das condições de trabalho do trabalhador local. Foi de tal maneira com a vinda de italianos no século XIX e as teorias pseudo-científicas eugenistas da época (EL-DINE, 2016), e assim grosso modo permaneceu até hoje a ideologia de país colonizado, subalterno aos interesses do império. A situação acaba sendo de que muitas vagas de trabalho não são preenchidas por profissionais brasileiros e são ocupadas por estrangeiros que, em geral, exercem atividades mais qualificadas.

<sup>7</sup> <https://cimi.org.br/2018/08/relatorio-sobre-o-matopiba-aponta-impactos-ambientais-e-sociais-da-financeirizacao-de-terras/>



O maior crescimento entre profissionais com contrato de trabalho de até dois anos é reflexo do aumento de empresas de origem estrangeira que estão se instalando no Brasil. São empresas multinacionais que trazem inicialmente estrangeiros que detêm técnicas e tecnologias, demonstrando também que esta mão-de-obra tem sido altamente qualificada (PEREIRA, 2012).

Entre 1990 e 2012, o Brasil reduziu de 25,5% para 3,5% a porcentagem da população em situação de fome extrema, alcançando, assim, a meta dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio antes do prazo estabelecido pelas Nações Unidas. Os avanços nacionais deveram-se a ações do Estado em conjunto com a sociedade civil. Como resultado das mobilizações desenvolvidas, foi instituído pela Lei nº 11.346/2006 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Devido ao sucesso das políticas públicas implementadas no Brasil, o País alcançou destaque em sua atuação diplomática no combate à fome, atuando no âmbito da FAO, em suas relações bilaterais e outros fóruns multilaterais e regionais.

Todavia, com a crise mundial de 2007/2008, que teve como uma de suas consequências a elevação dos preços dos alimentos, falências e desemprego, a comunidade internacional foi compelida a buscar alternativas para dar respostas aos desafios evidenciados pela crise. Isso afeta os dois planos acima abordados de forma específica.

O fenômeno da estrangeirização de terras cresceu significativamente, a quantidade de transações interestatais e transnacionais de terras chegou a níveis alarmantes face a tendência de transformar a terra em *commodities* facilmente negociáveis no mercado de ativos financeiros. Nota-se em especial a aquisição

transnacional de terras do Sul por organizações de países do Norte, com diversos impactos econômicos, sociais e ambientais. A aquisição não é mais primordialmente pela dominação violenta (embora ainda exista), mas sim por meio de contratos próprios de um sistema internacional recortado em soberanias (SASSEN, 2014). Trata-se, em verdade, de um fenômeno de “desenvolvimento ao contrário” (OXFAM, 2011) através do qual países centrais são capazes de extirpar a terra de países periféricos, afetando toda a conjugação de fatores que contribuem para a estabilidade alimentar e segurança nutricional, além de afetar as diretrizes econômicas e as características da classe-que-vive-do-trabalho naquela localidade, como apontado no relatório MATOPIBA.

Não foi à toa, portanto, que, em 2008, o Brasil presenciou 751 conflitos de terra, número esse que cresceu para 1,067 em 2012, quando 36 mortes e 77 tentativas de homicídio foram ligadas a esses conflitos. E foram os Estados de Mato Grosso do Sul, Pernambuco e São Paulo onde ocorreram tais conflitos (OXFAM, 2013).

Já o fenômeno migratório demonstra que o Brasil está no radar de novos imigrantes em busca de oportunidades de emprego formal e qualificado. Isso é dito, pois após a explosão da crise financeira em 2008 que gerou uma forte recessão na economia norte-americana e abalou os mercados da zona do euro, o Brasil vinha se destacando como uma economia emergente de estabilidade face à onda de desemprego e desaceleração em países centrais (PEREIRA, 2012). Alguns dos principais problemas que serão investigados como fruto da “estrangeirização” de terras estão ligados não só à insegurança alimentar, mas também à alteração dos perfis sociais de trabalho na localidade. Em setores da economia que se autossustentavam, por exemplo, por agricultura familiar – prática habitualmente sustentável e agroecológica – os trabalhadores são realocados de forma forçada e se veem obriga-

dos à submissão a novas condições de trabalho subordinado, ou se veem relegados à miséria, consoante a Comissão Pastoral da Terra (2016).

A partir do enquadramento das duas dinâmicas no estudo de casos é possível traçar consequências sobre a morfologia do trabalho que envolve a situação dessas duas facetas da crise de 2008. A polissemia do trabalho e sua morfologia múltipla ficam cada vez mais evidentes dentro dessa percepção da dupla faceta também do trabalho contemporâneo, ora estável em menor grau, ora precário em nível mais abrangente (ANTUNES, 2015).

No Brasil, o quadro é ainda mais grave. Durante nossa década de desertificação neoliberal, pudemos presenciar, simultaneamente, tanto a pragmática desenhada pelo Consenso de Washington (com suas desregulações nas mais distintas esferas do mundo do trabalho e da produção), quanto uma significativa reestruturação produtiva em praticamente todo universo industrial e de serviços, consequência da nova divisão internacional do trabalho que exigiu mudanças tanto no plano da organização sócio-técnica da produção, quanto nos processos de re-territorialização e desterritorialização da produção, dentre tantas outras consequências (ANTUNES, 2015).

Desse modo, como o capital é um sistema global, o trabalho e seus desafios se tornam transnacionais, com a reconfiguração, tanto do espaço quanto do tempo de produção, há um processo de re-territorialização e também de desterritorialização. Novas regiões industriais emergem e muitas desaparecem, além de cada vez mais as fábricas serem mundializadas, como a indústria automotiva, onde os carros mundiais praticamente substituem o carro nacional (ANTUNES, 2009).

São esses pressupostos que nos instigam a estudar a situação de Pernambuco frente à “estrangeirização” de suas terras e à imigração pós-crise de 2008. A pesquisa será levada adiante mediante a revisão de bibliografia nos campos de estudos do fenômeno da estrangeirização de terras, agroecologia em sua vertente de movimento social, e questões agrárias.

Em um próximo momento, busca-se-á levantar dados sobre os casos específicos de estrangeirização de terras, especificamente sobre a instalação da fábrica da Fiat em Goiana-PE, para que se possa identificar o fenômeno e suas características. O valor do espaço ocupado, comprado para o empreendimento e do seu entorno, e as isenções fiscais concedidas pelo Estado, via crédito presumido e outros benefícios de regime automotivo especial serão objeto de análise para verificação do grau de incentivo para tal prática.

Por fim, as consequências desses fenômenos serão estudadas a partir da análise de ocorrências de conflitos por terra e mudanças nas configurações do perfil socioeconômico e do trabalho, em seu aspecto jurídico na perspectiva crítica.

## Referências

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paul: Cortez, 2015.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Martins Fontes: São Paulo, 1979.

BRASIL. Lei nº 11346, de 15 de Setembro de 2006. Cria o Sistema

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Brasília, 2006.

EL-DINE, Lorena Ribeiro Zem. **Eugenia e seleção imigratória**: notas sobre o debate entre Alfredo Ellis Junior, Oliveira Vianna e Menotti Del Picchia, 1926, 2016, disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v23s1/0104-5970-hcsm-23-s1-0243.pdf>> acesso em 15 de abril de 2018.

Land Matrix. About, disponível em <<http://www.landmatrix.org/en/about>> acesso em 15 de abril de 2018.

Oxfam (2011), Land and Power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land, Oxford: Oxfam, disponível em <<http://www.oxfam.org/en/grow/policy/land-and-power>> acesso em 15 de abril de 2018.

PEREIRA, Maria Clara Bernardes. **A Livre Circulação dos Trabalhadores no Âmbito da Comunidade Europeia e do Mercosul**: Para além da doutrina jurídico-trabalhista tradicional centrada no trabalho subordinado e no sindicalismo reformista, 2012.

SASSEN, S. **Expulsions**: Brutality and Complexity in the Global Economy. Massachusetts:Havard university press, 2014.

TERRA, Comissão Pastoral da. **Morrer de fome um pouco por dia**: impactos aos direitos humanos causados pela Usina Trapiche à comunidade pesqueira do município de Sirinharém/PE, 2016.

CAPÍTULO 8

**APONTAMENTOS JURÍDICO-TRABALHISTAS  
RELACIONADOS AO MEIO RURAL:  
*heranças coloniais e trabalho escravo  
contemporâneo***

*Tiago Muniz Cavalcanti<sup>1</sup>*

**Introdução**

O presente texto, que corresponde à transcrição, com adaptações, da palestra proferida no I Seminário Internacional sobre Estrangeirização de Terras e Segurança Alimentar e Nutricional: Brasil e China em Perspectiva, realizada no dia 16 de agosto de 2018, no auditório da Biblioteca Central da Universidade Federal de Pernambuco, pretende examinar os aspectos jurídico-trabalhistas relacionados à estrangeirização de terras e seu impacto nas relações de trabalho em âmbito rural, especialmente a perpetuação e intensificação do trabalho escravo contemporâneo.

Propósitos meramente didáticos justificam a divisão do texto em três partes, relacionadas a distintas etapas temporais. Nas duas primeiras, veremos que, quando se fala de trabalho escravo, o presente se revela um passado metamorfoseado e anuncia continuidades resolutas que resultam de velhas estrutu-

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC). Mestre em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Ex-Coordenador Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2016-2017) do Ministério Público do Trabalho (MPT). Procurador do Trabalho

ras sociais camufladas pelas ideias de progresso e modernidade. À guisa de conclusão – e reflexão sobre o porvir – indicaremos que a verdadeira abolição exigirá uma profunda transformação no atual formato de sociabilidade colonial.

## Passado

Quando se fala em direitos trabalhistas no meio rural, remete-se a um nível bastante reduzido de proteção jurídica. Esse nível rasteiro é uma herança do passado colonial brasileiro, marcado por quatrocentos anos de negros por baixo e brancos por cima. Uma herança, ademais, de um processo abolicionista que não foi pautado por razões humanistas, mas sobretudo por razões de ordem econômica. Para que possamos compreender o presente com a justeza devida, é preciso percorrer o nosso processo abolicionista pré-republicano, conhecendo-o em essência.

O processo de abolição da escravatura que tomou o século XIX consistiu num abolicionismo “pra inglês ver”. Essa expressão, que remete a uma demagogia -algo que existe na teoria mas não acontece na prática - surgiu exatamente como uma referência às leis que remontam o abolicionismo da escravidão formalmente estabelecida. A Inglaterra impusera a abolição da escravatura no Brasil não por motivos humanitários, mas por razões econômicas: primeiro, para elevar o custo da produção local e assim favorecer às suas colônias que já produziam com mão de obra assalariada; e segundo, para fazer surgir uma classe assalariada que consumisse seus produtos recém industrializados. Diante dessa exigência inglesa, o Império brasileiro se viu numa situação inusitada: ao mesmo tempo em que desejava atender aos anseios britânicos e com isso ter seu apoio na independência brasileira recém declarada, não queria contrariar os interesses da aristocracia escravocrata, a elite da época. E assim teve início

um processo abolicionista “pra inglês ver”, conduzido por meio de leis inefetivas, como a Lei dos Sexagenários, a Lei do Ventre Livre e a Lei Eusébio de Queiroz, que colocava fim ao tráfico de escravos e paradoxalmente deu início ao período da história em que ingressou em terras brasileiras o maior número de escravos vindos do continente africano.

O fato é que o sistema escravagista formalmente estabelecido não resistiu ao final do século XIX. Além das exigências externas, era preciso estancar a convulsão que tomava conta do País: fugas, levantes, incêndios e sabotagens representavam a luta dos escravos pela sua liberdade. Mais importante: fazia-se premente deter a propagação de um movimento abolicionista verdadeiramente emancipatório, que pregava uma alforria genuína por meio da implementação de reformas sociais, da democratização fundiária e da profunda reconstrução do País.

Com efeito, o dia 13 de maio de 1888 não significou o triunfo da compaixão e da misericórdia. Representou, na verdade, uma abolição que não se fez acompanhar pelas reformas necessárias à completa redenção do sistema escravagista. E foi assim, aliado à perpetuação do cenário social marcadamente desigual, que deputados e senadores – oriundos da classe dominante – votaram a Lei Áurea, nº 3.353, declarando extinta a escravidão. A partir de então, proibia-se formalmente a possibilidade jurídica de se exercer sobre o homem o direito de propriedade.

No entanto, a manutenção da estrutura econômica e social do período pré-abolicionista foi a mola propulsora para a existência da chamada escravidão contemporânea em território nacional. Os ex-escravos tornavam-se, então, escravos contemporâneos, submetidos às mesmas condições ultrajantes que lhes eram impostas enquanto propriedade formal do senhor. O Brasil continuava a ser um país escravocrata, e isso foi uma decorrência sobretudo de quatro fatores primordiais:



- (a) a desigualdade social vertida na condição de miserabilidade dos escravos recém-libertos, ou seja, a existência de uma exclusão abissal entre brancos e negros, entre senhores e escravos;
- (b) o sistema agrário baseado no latifúndio para produção de commodities, onde grandes propriedades monocultoras se utilizam da força de trabalho de uma população miserável e sem acesso a direitos elementares;
- (c) as relações autoritárias de poder, ou seja, o conhecido coronelismo;
- (d) e o vazio protecionista em âmbito rural, mormente porque a legislação protetiva dos trabalhadores do campo é da década de 1960, de modo que por muito tempo os escravos “libertos” e seus descendentes ficaram sob a falsa égide da liberdade de contratar.

Foram essas características as sementes do que se chama escravidão contemporânea, uma escravidão camuflada, que ocorre às sombras, mas que tem os mesmos atributos da escravidão do passado. Os escravos “libertos” - sempre entre aspas - continuaram a ser explorados da mesma forma que nos tempos anteriores: a escravidão se perpetuou no País. Em outras palavras, nós somos, hoje, um passado que nunca deixou de existir.

## **Presente**

Apesar dos inúmeros relatos de trabalho escravo em locais remotos e distantes, o Brasil nunca reconheceu formalmente a existência da escravidão contemporânea em território nacional. Foi preciso que o país fosse denunciado em âmbito internacional para que, somente assim, reconhecesse o problema e passasse a

enfrentá-lo. E isso aconteceu na década de 1990 com o famoso caso “José Pereira”.

Então adolescente de 17 anos de idade, José Pereira foi escravizado na Fazenda Espírito Santo, localizada no sul do Estado do Pará. Ele e dezenas de trabalhadores estavam submetidos a trabalho forçado, restrição de locomoção em razão de dívidas e condições degradantes de trabalho. Certo dia, José Pereira e seu amigo “Paraná” aproveitaram a noite para fugir. Foram perseguidos e alcançados pelos capatazes, que atiraram contra ambos. Paraná morreu na hora, e José Pereira levou dois tiros, na mão e no olho, fingiu-se de morto, conseguiu sobreviver e pediu socorro à Comissão Pastoral da Terra (CPT).

A demora na responsabilização criminal dos algozes e a ineficácia e o desinteresse do aparato estatal na recomposição dos bens jurídicos lesados fizeram a CPT levar o caso a uma ONG internacional denominada Center for Justice and International Law (CEJIL), que denunciou o Estado brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tendo em vista sua omissão na responsabilização e na reparação das graves violações a direitos humanos.

A denúncia foi recebida em 1994 e o Estado brasileiro assinou, em 2003, um acordo de solução amistosa se comprometendo a tomar medidas efetivas contra a escravidão contemporânea. Apesar de o acordo ter sido assinado somente em 2003, desde o recebimento da denúncia o Brasil reconheceu formalmente a existência da escravidão em território nacional e passou a tomar medidas de combate ao problema. Dentre as mais relevantes políticas públicas de enfrentamento ao trabalho escravo, merecem destaque:

- (a) a criação, em 1995, do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, responsável por deflagrar operações de combate ao trabalho escravo;

- (b) a aprovação, em 1998, de medidas legislativas voltadas ao endurecimento de crimes conexos ao trabalho escravo, tal qual a Lei 9.777, que majorou a pena e estabeleceu modalidades assemelhadas aos crimes de frustração de direito assegurado por lei trabalhista e de aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional;
- (c) a alteração, em 2002, da Lei do Seguro-Desemprego (7.998/90), que incluiu como finalidade do programa o provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, o qual passou a fazer jus à percepção de três parcelas do seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada;
- (d) a criação, em 2003, de um importante veículo de acesso à informação assente na denominada “lista suja” do trabalho escravo, consistente num cadastro de âmbito nacional onde constam os nomes dos empregadores flagrados e multados pelo órgão de fiscalização pela utilização indevida de mão de obra análoga à de escravo;
- (e) a celebração, em 2005, do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, que exige uma série de compromissos dos signatários, incluindo-se a adoção de restrições comerciais com empresas que se utilizem de práticas que caracterizam a escravidão, traduzindo-se, portanto, num mecanismo voltado ao isolamento comercial daqueles que exploram abusivamente os trabalhadores;
- (f) a promulgação, em 2014, da Emenda nº 81, que alterou a redação do art. 243 do texto constitucional e

passou a prever a expropriação de imóveis onde for localizada a exploração do trabalho escravo, destinando-os à reforma agrária, em se tratando de propriedade rural, ou a programas sociais de habitação popular, no caso de imóvel urbano.

Além de todas as medidas de combate ao trabalho escravo acima mencionadas, foi no ano de 2003 que o Brasil adotou a mais importante política pública voltada ao enfrentamento da escravidão contemporânea: a alteração normativa que conferiu nova redação ao art. 149 do Código Penal, passando a prever uma definição legal precisa do crime de redução a condição análoga à de escravo.

Em seu texto anterior, referido dispositivo legal verbe-rava: “Reduzir alguém à condição análoga à de escravo”, “Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos”. Diante de uma redação sintética, era preciso que o intérprete, ou seja, o operador jurídico – inclusive o magistrado –, soubesse exatamente como eram as condições de vida e de trabalho dos escravos colonos, realizando um processo comparativo entre passado e presente. Essa redação ampla e ao mesmo tempo vazia gerava um grande número de absolvições porque os juízes remetiam erroneamente a escravidão à restrição da liberdade de locomoção. E essa vinculação do trabalho escravo ao trabalho cativo, o trabalho imposto mediante restrição da liberdade de ir e vir, é um equívoco tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista histórico.

Conforme já analisei em outros textos (2015 e 2016), um simples resgate historiográfico revela que a restrição da liberdade de locomoção não é e nem nunca foi uma condição sine qua non para a caracterização da escravidão, seja esta do passado ou do presente. Na verdade, a restrição da liberdade física sempre representou um instrumento de guarda e conservação da proprie-

dade (o escravo), ou seja, um mecanismo utilizado pelo algoz pra guardar e manter a pessoa subjugada naquela condição.

Nesse sentido, se muitos escravos tiveram sua liberdade tolhida e sofreram na pele a violência da mais perversa forma de exploração do homem pelo homem, vários também foram, no entanto, os exemplos de escravos “livres” ao longo da história da humanidade, escravos que tiveram preservado o direito de ir e vir. Até mesmo em nosso passado colonial é incorreto pressupor que todos os escravos eram cativos e sem liberdade: vários escravos podiam frequentar pequenos comércios próximos à propriedade do senhor, podiam frequentar igrejas aos domingos, e nem por isso deixavam de ser escravos. O verdadeiro encarceramento dos nossos escravos colonos já era, desde aquela época, a vulnerabilidade econômica, a vulnerabilidade social. Se fugissem, os escravos colonos não encontrariam trabalho digno em outras propriedades, iriam se submeter às mesmas condições ultrajantes que lhes eram impostas pelos seus senhores.

Por isso, se o resgate historiográfico denota a existência de vários escravismos com contornos próprios, associados a diferentes contextos histórico-sociais, é possível afirmar que a restrição da liberdade de locomoção não é e nem nunca foi o elo que define de forma satisfatória a escravidão. Quando escrevi sobre o novo abolicionismo (2016), pude dizer que o escravismo sempre apresentou e continua apresentando a essência do trato do semelhante de uma forma desumana, reduzindo-o à condição de coisa, de mercadoria ou algo fungível. Essa sua característica insita é o ponto de convergência que nos permite identificá-la independentemente do espaço, do tempo e dos demais elementos variáveis concernentes a aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos, jurídicos, etc.

Em outras palavras, a escravidão não significa a restrição da liberdade de locomoção, mas sim a apropriação do ser humano

pelo seu semelhante. Ser escravo é não pertencer a si mesmo, é ter seu destino traçado por quem explora e escraviza.

Nesse sentido, o legislador brasileiro foi muito sábio ao estabelecer a nova redação do Código Penal, pois previu quatro hipóteses específicas de escravidão que reproduzem fielmente as condições de vida e de trabalho dos nossos escravos colonos:

- (a) o trabalho forçado, executado contra a vontade livremente manifestada pelo trabalhador, ou seja, o trabalho para o qual a pessoa não se ofereceu de espontânea vontade ou do qual não consegue se desvincular livremente;
- (b) a restrição de locomoção em razão de dívida, que consiste na criação de mecanismos de endividamento que impossibilitem ou tornem sobremaneira difíceis o encerramento do vínculo e o abandono do local de trabalho, denominando-se também *truck system* ou “sistema do barracão”;
- (c) as condições degradantes de trabalho, que desconsideram a condição de ser humano do trabalhador, impondo-lhe o descumprimento grave e sistemático de direitos relacionados à higiene, à saúde, à segurança, à moradia, à alimentação, ao repouso ou à personalidade, violando-lhe diretamente a dignidade;
- (d) e as jornadas exaustivas, exercidas em condições adversas, em ritmo acelerado e frequência desgastante, impedindo que o trabalhador consiga, ao final do dia, recompor suas energias de trabalho até o início da jornada seguinte, fadigando-o, proporcionando-lhe má qualidade de vida e atingindo diretamente sua dignidade.

O fato é que todas essas medidas adotadas pelo estado brasileiro a partir da década de 1990 levaram a Organização Internacional do Trabalho a elevar o Brasil a um país modelo em âmbito internacional no combate ao trabalho escravo, um país que deve servir de exemplo no enfrentamento do problema.

E, de fato, nós somos pioneiros em determinadas políticas de combate ao trabalho escravo, é inegável. Nós temos instrumentos importantes e inéditos no mundo – como a lista suja do trabalho escravo e o grupo móvel que deflagra forças-tarefas de repressão ao crime, dentre outros. Mas é importante ressaltar que a grande maioria dessas políticas consiste em instrumentos repressivos, ou seja, mecanismos que atacam o problema exclusivamente pelo viés da repressão, da perseguição. Nós não temos verdadeiras políticas de combate que ataquem as raízes do problema, são poucas e frágeis as políticas preventivas de combate ao trabalho escravo.

Tal como no passado, a proibição da escravidão – e sua repressão – não se faz acompanhar da transformação social que permita uma verdadeira redenção do problema.

Eu costumo dizer que o trabalho escravo é uma febre, ou seja, é só o sintoma de que o país está doente. E se a gente quiser erradicar o trabalho escravo, nós temos que enfrentar as causas, não apenas as consequências. É preciso reverter aquelas quatro características do cenário econômico e social do final do século XIX e que se perpetuaram ao longo do século XX: (a) a desigualdade social; (b) o sistema agrário baseado no latifúndio para produção de commodities; (c) as relações autoritárias de poder; (d) e o vazio protecionista.

Nós continuamos a ser um país socialmente desigual, a ponto de quase 30% (trinta por cento) da renda do Brasil estar nas mãos de apenas 1% (um por cento) dos habitantes do país,

a maior concentração no mundo.<sup>2</sup> E esse abismo social se traduz em miséria, favelização, insegurança alimentar, fome e outras mazelas sociais que empurram o trabalhador para a escravidão. É triste observar que o país continua adotando, cada vez mais, políticas que vão aprofundar o fosso social, como, por exemplo, a limitação de gastos e investimentos públicos por vinte anos, imposta pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, uma medida de arrocho fiscal que causa estagnação econômica, acomete direitos sociais, atrofia o Estado e sacrifica os mais pobres.

Ademais, nós continuamos a ter uma estrutura agrária marcadamente latifundiária e cada vez mais estrangeirizada. Além da gigantesca desproporção na distribuição de terras – menos de 1% (um por cento) dos estabelecimentos rurais concentra quase metade da área do território nacional –, as terras agriculturáveis vem sendo objeto de land grabbing, um método neocolonial de apropriação e concentração de terras por empresas estrangeiras transnacionais. E, assim, assistimos a uma variante metamorfoseada do colonialismo:

Embora se trate de um fenômeno novo em relação ao passado recente, existem claros paralelos históricos. Nesse sentido, o Brasil, cujas terras foram apropriadas por Portugal e dedicadas à produção de matérias-primas para os mercados da Europa, constitui um caso exemplar. Mais tarde, a Inglaterra sistematizou a apropriação de terras alheias para suprir as suas necessidades de alimentos e matéria-prima industrial. O Japão seguiu o mesmo caminho na Ásia na mesma fase do seu desenvolvimento. Nesses casos, a colonização formal desses países acompanhou a apropriação de suas terras. Nos dias de hoje, quando vários países “emergentes” se en-

---

<sup>2</sup> World Inequality Database. Disponível em: <http://wid.world/world>. Acesso em 07.10.2018.



contram na mesma fase de desenvolvimento, o colonialismo clássico já não é uma opção. A forte presença de Estados e empresas estatais como investidores sugere que o fenômeno de land grabbing é, em parte, uma nova variante de apropriação de terras em tempos que excluem o recurso ao colonialismo. (WILKINSON, 2017).

Para o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2018), o colonialismo não acabou. O que terminou foi “uma forma específica de colonialismo, e não o colonialismo como modo de dominação”. Para ele, esse novo formato está “assente na degradação ontológica das populações dominadas por razões etno-raciais está hoje tão vigente e violento como no passado”. São populações dominadas a quem “não é reconhecida a mesma dignidade humana que é atribuída aos que os dominam” e que continuam hoje a ser “vítimas do racismo, da xenofobia, da expulsão das suas terras para abrir caminho aos megaprojectos mineiros e agro-industriais e à especulação imobiliária, (...) do trabalho escravo”.

Também as relações autoritárias de poder se perpetuam no tempo e continuam pautando os discursos e os debates nos mais variados setores da sociedade, inclusive nas relações de trabalho. Atualmente, esse autoritarismo se expressa sob variadas formas, desde o descumprimento sistemático e socialmente aceito da legislação trabalhista, até o exercício abusivo do poder empregatício, como ocorre, por exemplo, na coação dos trabalhadores para votarem em determinados candidatos e partidos políticos: uma forma metamorfoseada do “voto de cabresto”. Nas últimas eleições (2018), o Ministério Público do Trabalho recebeu mais de uma centena de denúncias dando conta de que empregados vinham sendo pressionados por seus empregadores sob pena de sanções diretas ou indiretas, decorrentes de sua escolha. Não

custa lembrar que as relações de trabalho em âmbito rural estão mais sujeitas ao coronelismo e a todo tipo de exercício abusivo do poder patronal, sobretudo porque, além de fugir aos olhos dos órgãos públicos fiscalizadores, é inegável o nível elevado da distorção socioeconômica entre as partes contratantes, resultado – inclusive, não apenas – da desqualificação da mão de obra, da despovoação do ambiente, da fragilidade da atuação sindical e da dificuldade de acesso ao aparato jurídico estatal.

Por fim, é importante registrar que o País caminha novamente para o vazio protecionista. Mediante reformas trabalhistas impostas sobretudo pela Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, o Brasil ignora instrumentos internacionais dos quais é signatário – tal como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que prevê como meta prioritária a proteção dos direitos trabalhistas –, e desconsidera a noção de trabalho decente e protegido propugnada pela Organização Internacional do Trabalho.

Tendo como características subjacentes a flexibilização e a desregulmanetação de direitos trabalhistas, a nova legislação desprotege, precariza e contraria a própria lógica protetiva do direito do trabalho. Dentre suas inúmeras inovações precarizantes, destaco: a amputação do grupo econômico trabalhista (art. 2º, CLT), uma figura cuja finalidade precípua é a garantia do pagamento do crédito por qualquer das empresas favorecidas pelo contrato de trabalho; a instituição do trabalhador que presta serviços com exclusividade e de forma contínua sem perder sua condição de autônomo (art. 442-B, CLT), facilitando a fraude e a contratação sem a proteção legal; o surgimento do contrato intermitente (art. 452-A, CLT), uma modalidade na qual o trabalhador não dispõe de horário fixo, não possui carga de trabalho previamente estabelecida e não conta, sequer, com salário certo ao final do mês; a tarifação e limitação da indenização por dano extrapa-

trimonial (art. 223-G, CLT), inviabilizando a efetiva reparação do mal causado; a criação de embaraços à equiparação e isonomia salarial (art. 461, CLT), afrontando o direito à igualdade formal e material; a possibilidade de terceirização ampliada e sem limites, permitindo a prestação de serviços por intermédio de terceiros em qualquer atividade, inclusive na principal (art. 5º-A, Lei 6.019/74), o que viabiliza a concepção do trabalho humano como mercadoria e colide com os preceitos assecuratórios do trabalho seguro; a prevalência do negociado sobre o legislado em relação à jornada de trabalho, ao intervalo para repouso e alimentação e ao enquadramento do grau de insalubridade (art. 611-A, CLT), questões coadunadas à saúde, higiene e segurança do trabalho, inábeis, pois, à negociação; a extinção da contribuição sindical compulsória (art. 579, CLT) que fragilizará significativamente as entidades sindicais representativas da classe trabalhadora; etc.

194

Como se vê, por meio de reformas legislativas que diminuem o patamar de proteção do trabalhador, a sociedade brasileira caminha em direção a um passado sombrio e longínquo.

## **Futuro**

À guisa de arremate, ao invés de concluir, proponho duas reflexões.

A primeira delas é que a verdadeira redenção exigirá uma profunda transformação no atual formato de sociabilidade colonial. Se, como vimos até aqui, a continuidade das relações escravagistas decorre em grande medida da coexistência de algumas heranças coloniais, sobretudo a desigualdade social, o vazio protecionista, a estrutura agrária concentrada e estrangeirizada e as relações autoritárias de poder, sua erradicação reivindica, portanto, a superação desse padrão colonial violento e desigual.

A segunda é a reconsideração das políticas neoliberais que, implementadas em âmbito global, são entraves ao desenvolvimento humano pleno e sustentável. As soluções neoliberais para os problemas causados pelo neoliberalismo já não são persuasivas; as respostas burguesas para as adversidades provocadas pela burguesia tampouco convencem; o receituário capitalista implementado globalmente pelo capital agravam cada vez mais as mazelas sociais provocadas pelo sistema produtivo e econômico atualmente vigente.

O combate ao trabalho escravo seguirá adiante. Nesse caminho, a sociedade civil, os movimentos sociais, os sindicatos, a universidade, professores e estudantes, devemos estar juntos na luta por um país mais igual, mais justo e mais democrático. E eu tenho certeza de que nenhum de nós irá abandonar essa luta jamais.

## Referências

CAVALCANTI, Tiago Muniz. Neoabolicionismo e direitos fundamentais. São Paulo: LTr, 2016.

\_\_\_\_\_. “O trabalho escravo entre a arte e a realidade: a necessária superação da perspectiva hollywoodiana”. In: Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Ano 81, nº 2, abr. a jun., 2015.

CAVALCANTI, Tiago Muniz; FABRE, Luiz Carlos Michele; KALIL, Renan Bernardi; NOGUEIRA, Christiane Vieira. “Recentes avanços legislativos no combate à escravidão”. Revista de Direito do Trabalho, nº 158, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa de. O colonialismo insidioso. Online, abril de 2018. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-colonialismo-insidioso-por-boaventura-sousa-santos/>. Acesso em 23.10.2018.

WILKINSON, John. Land Grabbing e estrangeirização de terras no Brasil. In: Questões agrárias, agrícolas e rurais [recurso eletrônico] : conjunturas e políticas públicas / organização Renato S. Maluf , Georges Flexor. - 1. ed. - Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

CAPÍTULO 9

**INDÍGENAS E QUILOMBOLAS:  
*A negligência estatal  
e o darwinismo social***

*Manoel Severino Moraes de Almeida*<sup>2</sup>

**Introdução**

Objetivo é discutir o acesso à terra dos povos tradicionais, bem como, demonstrar os entraves de sua efetivação e as motivações da negação desses direitos, reconhecidos na Constituição de 1988.

Neste breve estudo, utilizou-se de uma metodologia de revisão da literatura do pensamento político nacional. Para além de uma compreensão jurídica das ameaças atuais que as sociedades indígenas e quilombolas estão atravessando é necessária uma abordagem interdisciplinar que analise aspectos históricos, antropológicos, jurídicos e políticos que são determinantes no fenômeno dos direitos territoriais através do conceito de ancestralidade, positivado no texto Constitucional de 1988.

Para tanto resgata-se sua construção histórica e discute-se o atual cenário de jurídico.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi construído a partir de uma conferência proferida no I Seminário do Instituto de Estudos da Ásia/UFPE em parceria com a Pós-Graduação em Direito/UFPE e o FOMERI/UFPB sobre Estrangeirização de Terras e Segurança Alimentar e Nutricional: Brasil e China em Perspectiva, em agosto de 2018.

<sup>2</sup> Advogado. Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela UNICAP. Titular da Cátedra de Direitos Humanos Dom Helder Camara UNESCO/UNICAP. E professor do curso de Direito.

## A Paisagem Colonial: Aldeias e Engenhos

A ocupação portuguesa no litoral brasileiro marca um capítulo da expansão do capitalismo mercantilista europeu na América: O empreendimento colonial ultramar dos domínios portugueses. Este por sua vez garantiu – através do direito de ocupação – a posse do território como previu o tratado das Tordesilhas, documento assinado pelo Papa que dividiu o mundo entre os domínios espanhóis e portugueses (FAORO, 2001, p.130).

Caio Prado Jr ressaltou o caráter empreendedor que motivou Portugal a enfrentar seus limites territoriais marítimos e buscar outras rotas comerciais. Desse desiderato, surgiu a mais importante colônia portuguesa, mas não a primeira e nem a única. A ocupação pode ser compreendida pelos ciclos econômicos e extrativistas, dentre eles: o primeiro período é delimitado entre a da extração do pau-brasil até a efetiva colonização com a introdução da cana-de-açúcar, que fincou raízes na região Nordeste.

Um dos principais países da Europa naquele momento, Portugal conseguiu unificar seu território como consequência da guerra da reconquista cristã contra a ocupação moura (de matriz religiosa mulçumana). Ergueu-se como o primeiro Estado Nação do continente europeu que desvinculou a posse da terra dos títulos nobiliários. Esta desvinculação consolidou a experiência do direito das sesmarias, concessão administrativa, tipificado nas ordenações portuguesas (FAORO, 2001, p.146).

A Revolução de Avis<sup>3</sup> consolidou a formulação de um estamento burocrático e social em Portugal. Tornou possível uma política nacional que restaurou o papel do Rei, que em troca consolidou o Estado Nação, subordinando, os interesses da burguesia

---

<sup>3</sup> O Regedor e Defensor do Reino, se converte em dom João I, primeiro rei da dinastia de Avis (1385-1580). (FAORO, 2001, p.56).

mercantil as próprias diretrizes políticas do interesse nacional. Os comerciantes podiam adquirir quintas e terras sem as restrições do feudalismo continental. Apenas o Rei poderia ter vassalos, diferente do sistema praticado no resto da Europa. A Nação criou um caráter de concessão do uso da terra, denominado de latifúndio (FAORO, 2001, p.63).

O latifúndio português foi rapidamente aplicado pelo Rei na criação das Capitânicas Hereditárias e em seguida do Governo Geral do Brasil, que de igual modo, tornou as bandeiras uma política de ocupação do território colonial na busca de terras férteis, metais preciosos e diamantes (FAORO, 2001, p. 169).

Duas capitânicas, a de Pernambuco e de São Vicente (atualmente São Paulo), prosperaram diante da chegada dos primeiros grupos de povoamento. Os colonos foram distribuídos também em engenhos de açúcar, e com sua produção o quadro econômico da colônia mudou sensivelmente (FAORO, 2001, p.130).

O direito de posse de um engenho estava vinculado a um documento régio, que autorizava, ao proprietário organizar milícias para proteger seu patrimônio em nome da Nação Portuguesa. Este modelo sucedeu o esgotamento da extração do Pau-brasil, e se consolidou na cultura canavieira, fundamental para o pacto colonial, definindo o surgimento do poder local (FAORO, 2001, p.156).

Neste pacto, cabia a colônia fornecer a matéria manufaturada do açúcar para ser refinada e distribuída na Europa. Os colonos eram pessoas que garantiam fornecimento desse produto em nome da prosperidade do Reino. Em troca, a metrópole fornecia os insumos: escravos (dar garantias legais para o tráfico de escravos, navios e segurança militar) e subsidiava o empreendimento colonial (FAORO, 2001, p.240-241).

Os primeiros contatos com os índios, até a chegada dos jesuítas, foram marcados pela submissão de sua identidade tribal



frente ao europeu “civilizado”. Mas as missões logo se espalharam no vasto território, construindo núcleos de resistência e defesa da não escravização dos nativos e sua consequente catequese. Para os missionários restou a ira do estamento português e a expulsão da ordem dos domínios portugueses deu-se através do Diretório pombalino de 1750. Os índios passaram a ser controlados pelos governantes coloniais (NABUCO, 2010, p. 518).

O primeiro documento jurídico que tratou dos povos indígenas no Brasil foi o Alvará Régio de 01.04.1680, confirmado pela Lei de 6.06.1776 (lei que cumpria o Breve Benedicto XIV)<sup>4</sup>. Estes diplomas jurídicos fortaleceram o aldeamento, e estas comunidades na medida que se desenvolviam tornavam-se vilas, condados e municípios (estes últimos dependiam juridicamente para serem reconhecidos pelo direito português de um foral ou por decisão real). Criou-se uma compreensão dual sobre os direitos dos índios: os aldeados (catequisado, logo não passíveis de serem escravizados) e os selvagens (não civilizado).

A importante pesquisa de Hilário Rosas, publicada em um artigo sobre a legislação colonial, demonstra que as Cartas Régias não garantiam direitos aos índios, principalmente pela limitação territorial da lei (só era válida para os índios do Pará e do Maranhão). Esta proteção só alcançará os índios de todo território em 1755, quando Portugal adota outro Alvará Régio<sup>5</sup>, estendendo

---

<sup>4</sup> ROSA, Hilário. Direito dos Índios à Terra no Passado e na Atualidade. In: PIOVESAN, Flávia; GACIA, Maria (organizadoras). Grupos Vulneráveis. Coleção Doutrinas Essenciais, v. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Pag. 214.

<sup>5</sup> Os Alvarás Régios estão inseridos na realidade jurídica da ocupação portuguesa que usou o direito romano, como direito complementar. Este último racional e pragmático. Direito que consolidou seus princípios no mundo ocidental e que surgiu da revolução das XII taboas (guerra civil dos plebeus contra os patrícios romanos). Nesta guerra os plebeus (sociedade de aldeões) conquistaram direitos que antes eram restritos aos “pater famílias” (a elite romana) sobre a propriedade ancestral. Nesta quadra surge a ideia de municípios em Roma (a cidade). E também da criação de um direito dual: para o cidadão romano “ius civile” e o direito de ocupação para os povos dominados “ius gentium”.

este direito para todo o território. O interesse da metrópole - como já descrito - não era de promover no Brasil uma nova civilização, mas de explorar o máximo das riquezas locais em benefício do reino (ROSA, 2011, p.215).

Em 1808, com a chegada da família imperial ao Brasil, em decorrência da fuga das guerras napoleônicas, estes incipientes direitos são totalmente suprimidos em decorrência da criação do instituto jurídico da “guerra justa”, por D. João VI. Previu-se a possibilidade de escravizar os índios que por ventura entrassem em conflito com os colonos, garantindo aos brancos a posse da terra que antes eram dos índios e, portanto, suprimindo algum lampejo de direito a que estes pudessem recorrer (ROSA, 2011, p. 215).

Após a independência do Brasil, a primeira legislação é a Lei de 27.10.1831, que declarou os índios tutelados pela Nação e estabeleceu um sistema de diretórios junto as aldeias. Revogou as Cartas Régias que autorizavam fazer guerras contra os índios. Trata-se do primeiro dispositivo a favor dos índios porque passaram a ser considerados e tutelados pelo Estado brasileiro (ROSA, 2011, p.215).

Em 1845 foi instituído o Decreto 426, que regulamentou as missões de catequese dos índios, denominado de Regulamento das Missões, trata-se do único documento de caráter indigenista geral do Império, como ressaltou Hilário Rosas (2011, p.216):

Por ele, prolongava-se o sistema de alteamentos e claramente almejava-se a transição para a assimilação completa dos índios. A partir daí, fixou-se a dicotomia entre índios colonizados e hordas selvagens. Os índios colonizados eram os índios aldeados, já influenciados pela catequese e próximos dos civilizados, enquanto as hordas selvagens eram representadas pelos índios ainda arredios à catequese e à civilização, que viviam errantes, nômades pelo território nacional, para os quais deveriam ser cons-

tituídas reservas provenientes de terras devolutas. Esta diferenciação apareceria explícita na Lei de Terras 601, de 18.09.1850, e no seu respectivo regulamento, Dec. 1318, de 30.01.1850.

A Constituição de 1822 garantiu a propriedade privada, mas era necessário disciplinar a complexa questão agrária, e tornou sem efeitos jurídicos o sistema de sesmarias. Em substituição ao antigo ordenamento que legalizou o latifúndio no Brasil, surgiu a Lei de Terras, positivando a organização da ocupação fundiária nacional e assegurando a posse jurídica da terra através de um novo marco legal.

Naturalmente, os grupos conservadores que assegurara o poder político do Segundo Reinado conseguiram na nova legislação consolidar mecanismos que permitira a posse da terra pela ocupação, para isso, a legislação ignorava o direito ancestral dos índios, no seu §1º, do art. 24 do Decreto 1.318, conforme redação transcrita abaixo, in verbis:

Art. 24. Estão sujeitas à legitimação:

§1º As posses que se acharem em poder do primeiro ocupante, não tendo outro título senão a sua ocupação.

§2º As que, posto se achem em poder do segundo ocupante, não tiverem sido adquiridas por títulos legítimos.

§3º As que, achando-se em poder do primeiro ocupante até a data da publicação do presente Regulamento, tiverem sido alienadas contra a proibição do art. 11 da Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>BRASIL. Decreto 1.318 de 30 de Janeiro de 1854. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm)>. Acesso em: 03.01.2019.

A interpretação do § 1º do art. 24, do Decreto 1.318, pelo Jurista João Mendes Júnior, é de que os índios são possuidores de um direito congênito, criando assim a tese do indigenato. Contudo ressaltou Rosas (2011, p.218):

As terras dos índios, congenitamente apropriadas, não podem ser consideradas nem como res nullius, nem como res derelictae; por outra, não se concebe que os índios tivessem adquirido, por simples ocupação, aquilo que lhes é congênito e primário, de sorte que, relativamente aos índios estabelecidos, não há uma simples posse, há um título imediato de domínio; não há, portanto, posse a legitimar, há domínio a reconhecer e direito originário e preliminarmente reservado.

O já citado §1 do art. 24 do Decreto 1.318 deixou claro que a posse passou a ser reconhecida do primeiro ocupante e daqueles que não tenham outro título, podendo dessa maneira legitimar a posse pelo advento da ocupação. Diferente do indígena que terá ao seu favor o título com base no instituto jurídico do indigenato, reproduzindo a lógica do Alvará de 1680.

Outro aspecto é que são reservadas terras para o aldeamento indígena. A legislação supracitada não reconhece as posses originárias, como podemos observar no texto da legislação transcrita abaixo, uma vez que prevê para os índios as terras devolutas:

Das terras reservadas

Art. 72. Serão reservadas terras devolutas para colonização, e aldeamento de indígenas nos districtos, onde existirem hordas selvagens. [...]

Art. 74. A' vista de taes informações, o Director General proপরará ao Governo Imperial a reserva das terras necessarias para o aldeamento, e todas as providencias para que este se obtenha.

Art. 75. As terras reservadas para colonização de indígenas, e por elles distribuidas, são destinadas ao seu usufructo; e não poderão ser alienadas, em quanto o Governo Imperial, por acto especial, não lhes conceder o pleno gozo dellas, por assim o permittir o seu estado de civilização.

Nesta norma os índios passaram a ser nominados de “silvícolas” e prevaleceu a ideia de reintegração a civilização dos brancos, modelo político adotado pelo direito português e que atravessou a crise do fim do sistema de sesmarias até a consolidação do primeiro código civil.

### **O Surgimento do Estamento Nacional: o Poder da Farda e das Togas**

Na esfera local, a herança do período colonial mesclou as suas influências romanas e lusitana e produziu no dono do engenho uma relação de poder característico de um tipo “pater familias” dos trópicos, a saber: detinha a posse da terra através de cartas régias (propriedades dadas a famílias influentes das cortes portuguesas). Este tipo de poder criou as bases do patronato político brasileiro, como bem descreveu Raymundo Faoro em “Os Donos do Poder”.

O ciclo do açúcar introduziu também a mão-de-obra escrava de pessoas sequestradas da África. O tráfico de africanos utilizou os famigerados navios negreiros, carregados de pessoas embarcadas a força nos portos dominados comercialmente por Portugal. O método já havia sido implantado nas Ilhas do Atlântico e seu uso foi expandido em uma escala jamais visto na história da humanidade (NABUCO, 2011, p.42).

Paradoxalmente a venda dos escravos segundo Joaquim Nabuco, escondia embutido nos altos lucros que atingiam o co-

mércio do açúcar, um risco para o proprietário de terras, tudo porque, o comércio do açúcar passou a ser disputado por outros países produtores baixando sensivelmente o preço do produto final. Os proprietários de terra, prósperos nas primeiras gerações de colonos, passaram a ser endividados, porque acumularam dívidas sobre dívidas, decorrente da necessidade de adquirir novos escravos para manter a produção e os compromissos mercantis

Mas, pelo menos dois fatores foram decisivos para o endividamento dos senhores de engenho: primeiro o alto custo monetário em se adquirir um escravo (a criminalização do tráfico negreiro) e o segundo fator, decorria da alta mortalidade do trabalho escravo, em decorrência do trabalho exaustivo e sem a menor condição humana. O resultado desse quadro resultou em prejuízos incalculáveis que não foram previstos pelas autoridades coloniais (NABUCO, 2011, p.44).

Os donos de engenho e suas famílias tradicionais buscaram mais créditos para repor o contingente de pessoas nas senzalas, e para conseguir negociavam com os traficantes de escravos hipotecas que tinham como garantia as propriedades rurais. Em grande número, muitos senhores não conseguiam repor o capital empregado, inclusive porque os negócios do açúcar já não possuíam a mesma capacidade econômica de outrora, uma vez que os altos lucros do passado colonial não seriam mais alcançados.

O endividamento generalizado produziu um efeito inesperado. No Segundo Reinado, o proprietário de terras se vê obrigado a dar a sua posse aos credores que são, nesta altura da história, os grandes traficantes de escravos (NABUCO, 2011, p. 47).

A campanha abolicionista conseguiu uma série de vitórias legislativas, consolidou uma nova legislação que não seria aprovada pelo Segundo Reinado se não fosse a reviravolta da política exterior da Inglaterra e o seu bloqueio naval ao tráfico, forçando o governo a tomar medidas conhecidas como leis abolicionistas (NABUCO, 2011, p. 45-46).

A transição do Segundo Reinado e a Proclamação República no país deixara a desejar em várias áreas, e na questão fundiária não seria diferente. Não houve o enfrentamento da concentração das terras porque os idealizadores da república (militares e os bacharéis), nos moldes do golpe de 15 de novembro, não tinham no horizonte um projeto popular de nação. Tratam-se de um golpe militar que tinha entre seus protagonistas dois grupos bastante definidos e coesos em seus interesses e que vão hegemonizar a política republicana: os militares (positivistas) e os bacharéis (liberais).

O positivismo, como teoria política e do pensamento nacional, ilustrou os militares, mas também influenciou grandes empresários paulistas e mineiros, garantiu a defesa da propriedade privada e a livre iniciativa, e associou seu projeto republicano a uma forte aliança aos setores conservadores e do latifúndio (CARVALHO, 2017, p. 25).

Os bacharéis, representantes da força intelectual do pensamento jurídico nacional, formularam teoricamente a construção de um estamento nacional, que assim como foi o português – no período colonial - entendia-se capaz de consolidar um projeto liberal de república, baseado na soberania nacional, inspirado em três aspectos da democracia americana: o presidencialismo; o pacto federativo e a separação dos poderes (criação de uma tribunal constitucional). Esta corrente representou a base de sustentação jurídica ao novo regime, e em troca assegurou poderes para a sua corporação (carreiras e privilégios) e a profissionalização da política pelos bacharéis, este fenômeno atrelado a uma baixa escolaridade da população, impediu a democratização da sociedade (ADORNO, 1988, p.75).

Na Primeira República, diante deste binário político – positivismo e liberalismo – deslocou-se a política do campo para as cidades e fortaleceu-se uma lógica eugênica ou melhor (con-

serto da raça) com o incentivo da imigração europeia, e através de mecanismos jurídicos que limitavam a entrada de negros no Brasil. Desta forma incentivou-se a colonização de europeus. Como podemos conferir no texto do Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890:

Art. 1º E' inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas [Sic.] (Decreto nº 528/1890)<sup>7</sup>.

O Advento do Estado Novo, embora tenha surgido pós revolução de 1930, não chegou a romper esta lógica, ao contrário, representou a chegada ao poder do integralismo de Getúlio Vargas. Esta corrente política incorporou ideias do fascismo europeu no país. E, nesta quadra histórica, foi responsável pela publicação do Decreto-Lei nº 7.967 de 27 de agosto de 1945, que trata sobre a imigração e a colonização do país:

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição e considerando que se faz necessário, cessada a guerra mundial, imprimir á política imigratória do Brasil uma orientação racional e definitiva, que atenda à dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador nacional e de desenvolver a imigração que fôr fator de progresso para o país, [...].

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na com-

---

<sup>7</sup> Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>> .Acesso em: 3 jan. 2019.



posição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional [Sic]. (Decreto-Lei nº 7.967/1945)<sup>8</sup>.

## O Período Militar (1964 -1988)

O golpe civil-militar de 1964 não será objeto deste artigo, pela complexidade de fatores históricos e políticos, mas, ao mesmo tempo, o governo dos militares uma política indigenista pautada na ótica da segurança nacional e desta doutrina desdobrou-se a adesão a uma corrente integracionista que entendia a necessidade das sociedades indígenas serem assimiladas pela sociedade brasileira, proletarizando o índio e inserindo as regiões onde habitam nos projetos desenvolvimentista. Esta filosofia se contrapôs ao pensamento protecionista que, como o próprio nome assevera, entendia que o Estado deveria tutelar os índios e protegê-los mediante a política de reservas nacionais que garantiriam seu modo de viver (FILHO, 2017, p. 553).

Entre os militares, a corrente protecionista tinha como maior representante o Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon que, através de suas missões de reconhecimento das áreas de fronteira do Brasil, catalogou e identificou uma incontável quantidade de sociedades indígenas que, ao seu entendimento, deveriam ser protegidas em seu meio ambiente natural. A importância de seu trabalho era reconhecida nos clubes positivistas militares e civis que, como já referido, na Primeira República, gozavam de amplo prestígio político, e assim, seu pensamento sobre os índios passou a reger a criação do SPI – Serviço de Proteção ao Índio (Decreto nº 8.072/1910). O SPI, como destacou Orlando Villas

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De-17967impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De-17967impresao.htm)> .Acesso em: 03 jan. 2019.

Boas Filho, foi decisivo na criação do Parque Nacional do Xingu (Decreto nº 50.455/1961).

O Regime Militar enfrentou uma série de denúncias de violações de direitos humanos, inclusive de genocídio das populações indígenas. Recentemente o Relatório da Comissão Nacional da Verdade, no tema sobre as graves violações praticadas pelo Estado contra as sociedades indígenas, tornou público o conteúdo do relatório da Comissão de Investigação do Ministério do Interior, de 1967, presidida pelo procurador Jader de Figueiredo Correia, o documento registrou a ocupação criminosa, através de arrendamentos, de terras reservadas para os índios com a conivência dos funcionários do SPI e também agregou uma lista de nomes de beneficiários com terras indígenas e suas vinculações com políticos, juízes, militares e funcionários públicos (BRASIL, 2014. p.207). Diante desse quadro, o governo militar decidiu em extinguir o SPI e criar a FUNAI - Fundação Nacional do Índio (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967)<sup>9</sup>.

Na esfera internacional, as denúncias de graves violações acerca das sociedades indígenas foram mascaradas pela propaganda institucional do governo militar, e como vitrine, a propaganda institucional do regime usou o trabalho dos irmãos Villas Bôas, o que não diminui a obra construída por eles, no tipo de levantamento etnológico que realizaram.

Os irmãos Villas Bôas são indicados ao Prêmio Nobel da Paz e coincidiu em um dos anos que dom Helder Helder Camara é indicado. Nos registros obtidos no Itamaraty, é clara a tentativa de fortalecer qualquer candidatura que fosse alternativa a uma possível vitória do Arcebispo de Olinda e Recife. Em 2015 a Comissão da Verdade de Pernambuco<sup>10</sup> tornou públicos docu-

<sup>9</sup>BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final Volume II. p.207.

<sup>10</sup>PERNAMBUCO. Comissão Estadual da Memória e Verdade. Cadernos da memória e verdade. v.4. Recife: Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de Pernambuco,

mentos que comprovam este intento. O governo avaliou que um reconhecimento dessa magnitude ao bispo do Recife ampliaria as denúncias que fazia contra a ditadura brasileira na Europa e nos organismos internacionais<sup>11</sup>.

Orlando Villas Boas Filho também chama atenção para outros aspectos da política integracionista dos militares:

Nesse sentido, o modelo integracionista estava em plena consonância tanto com a denominada “Operação Amazonas” de 1966, que consistiu num dos principais marcos na abertura à exploração econômica da Amazônia, quanto com o Plano de Integração Nacional (PIN) de 1970, que tinha o propósito de vencer o subdesenvolvimento a partir da integração das regiões mais atrasadas do país. (FILHO, 2017, p.554)

O Relatório da Comissão Nacional da Verdade, ao discorrer sobre as consequências deste tipo de política, claramente conclui que esta agenda de desenvolvimento beneficiou empresas mineradoras multinacionais (canadenses, americanas e de vários países europeus) bem como ampliou o agronegócio na ampliação do desmatamento de terras para o pasto e criação de grandes rebanhos de gado sob o pretexto da construção de grandes hidrelétricas e estradas como a Transamazônica que representaram enorme impacto na remoção de milhares de índios (BRASIL, 2014, 210).

A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, criou o Estatuto do Índio, marco legal aprovado em pleno regime militar e que positivava este desejo de integração, gerando distorções que foram lesivas às sociedades indígenas. A primeira delas, e não

menos grave, é a subordinação do direito indígena ao desenvolvimento nacional, no sentido da exploração das riquezas minerais que repousam no solo das reservas indígenas.

O Estatuto do Índio, preconizava a integração do índio à denominada “comunhão nacional”, rompendo o que já era assegurado pelo pensamento de Rondon e positivado no decreto que criava o SPI: A não interferência na organização das etnias. Em seu art. 2º, § 4º, o Estatuto estabelecia: “o respeito pela organização interna das tribos, sua independência, hábitos e instituições, de modo a não intervir para alterá-los senão mediante consulta a seus respectivos chefes”.

A segunda questão grave na opção pela integração do índio criou a situação do “índio” totalmente integrado e assim reconhecido os seus direitos civis e políticos. Este tipo de política negava a este indivíduo ou sua sociedade o direito do regime de tutela e, como consequência, gerou perda do direito à terra, uma vez que agora, integrado, passava a ter que exercitar os mesmos direitos de acesso à terra de qualquer pessoa. Mesmo que os índios tivessem respeitados os direitos de manterem os seus costumes, tradições e organização social, na prática o que se constatou foi a permissão para um esbulho jurídico de seus territórios.

A lógica era mais ou menos a seguinte: se o índio e/ou comunidade indígena estão integrados (no sentido de assimilados), então não são mais distintos de nossa sociedade, ou seja, não são mais indígenas, razão pela qual não devem mais ter direito às terras que ocupam. [...] A emancipação, individual ou coletiva, como forma de liberação do regime tutelar, já estava disciplinada pelo Estatuto do Índio (arts. 9º, 10 e 11) e dependia da iniciativa do próprio índio ou comunidade, além do preenchimento de alguns requisitos mínimos. (FILHO, 2017. p. 556).

## A Constituição de 1988 e o direito ancestral dos índios e quilombolas

No marco jurídico constitucional, a Constituição de 1988 inovou ao consagrar o direito dos povos indígenas no Capítulo VIII do seu Título VIII, conforme os arts. 231 e 232,<sup>12</sup> recepcionando o princípio do indigenato, mas reconhecendo também a organização social das sociedades indígenas, suas tradições e costumes ancestrais (FILHO, 2017, p.560).

---

### <sup>12</sup> CAPÍTULO VIII - DOS ÍNDIOS

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

O constituinte reconheceu as organizações indígenas como legítimas em se tratando dos interesses dessas sociedades. Trata-se de uma conquista extremamente relevante porque rompe com a ideia do “silvícola”. Significa também que o Estado passa a conviver com os índios e sua cultura sem querer “socializa-lo” e, conseqüentemente, destruir suas identidades (art. 215, §1º) (FILHO, 2017, p. 561).

Afirma-se nesse sentido toda uma nova hermenêutica dos direitos indígenas, assegurando políticas públicas específicas (educação art. 210, §2º) que devem ser construídas com os índios e suas organizações tradicionais (FILHO, 2017, p.561).

Sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, destina-se a sua posse permanente, tratam-se de bens da união e, em troca, os índios asseguram a preservação do meio ambiente e usufruto das riquezas nela existentes, sendo estes direitos inalienáveis e indisponíveis, bem como possuindo, estes direitos, um caráter imprescritível (FILHO, 2017, p.561).

O novo ordenamento constitucional ampliou a necessidade de políticas afirmativas uma vez que deixou claro que reconhece aos índios os direitos territoriais preexistentes ao próprio Estado brasileiro. Estes direitos originários devem pautar o sentido constitucional das políticas públicas (BARBOSA, 2011, p. 197).

As comunidades quilombolas por sua vez terão reconhecidas efetivamente a terra e o direito ancestral pela Constituição Federal de 1988, no artigo 68 da ADCT, que, assegura: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Os quilombolas são os descendentes diretos dos escravos que, como já descrito, representaram a força de trabalho que alimentou a máquina colonial e o surgimento do latifúndio no Brasil. A palavra quilombo deriva de “kilumbu”, “termo que nos

dialetos ou idiomas: quimbundo e umbundo (Angola) e quicongo (Congo) significa recinto fechado”. (MELO, 2012, p. 252).

Este dispositivo tem relação direta com o fato do Brasil ter ratificado a Convenção 169 da OIT, que assegura e reconhece aos povos indígenas e quilombolas o direito à propriedade de suas terras e estabelece a necessidade de que essas pessoas sejam consultados sobre qualquer medida que venham a ser realizadas e que de alguma forma afetem o seu habitat. (MELO, 2012, p. 252).

A regulamentação do art.68 da ADCT, por falta de protagonismo do parlamento brasileiro, restou através do Decreto 4887 de 20.11.2003, consolidando o caráter de auto afirmação dos grupos étnicos-raciais que são remanescentes de quilombos, legalizando dessa forma o direito de resistência dessas comunidades frente aos séculos de escravização.

O presente decreto foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 (de autoria do partido PFL/DEM) em 2004, no STF, tendo o seu julgamento definitivo encerrado em 2018. A maioria dos Ministros declarou constitucional o decreto e desta forma, garantiu a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. O questionamento do partido era, entre outros pontos, a inconstitucionalidade da auto-definição da ancestralidade como fundamento ao direito de acesso à terra, que se fosse aceita negaria aos indivíduos quilombolas a sua condição de ocupantes em decorrência de sua resistência (PRIOSTE, 2015, p.5).

Todo poder aos neocolonialistas: direitos ancestrais ameaçados

Atualmente, o Brasil atravessa uma quadra da sua história no mínimo sombria, ou melhor dizendo: “tempos sombrios”, expressão usada pelo Ministro Marco Aurélio em recente decisão liminar sobre a execução provisória da pena após condenação em segunda instância, a pedido do PC do B. Esta liminar foi suspensa

por decisão do então presidente do STF Ministro Dias Toffoli, este por sua vez, a pedido da Procuradoria-Geral da República.

O Golpe parlamentar de 2016 derrubou a presidente eleita Dilma Rousseff através de um impeachment baseado em argumentos jurídicos improcedentes, e iniciou um conjunto de fatos, que não será analisado detalhadamente neste artigo por não ser o objeto deste ensaio, até as eleições para presidente de 2018.

Dilma foi sucedida pelo seu vice-presidente Michel Temer, que representou, em poucos meses de mandato, a implementação de uma agenda neoliberal no governo central com a dita reforma trabalhista, que na prática atenta contra princípios fundamentais do trabalhador e põe em risco toda legislação trabalhista.

As eleições ocorreram uma em um clima atípico: universidades invadidas por ordem judicial, impedidas de promoverem debates sobre o fascismo e um candidato a presidente vítima de um atentado. Este crime lamentável comoveu o eleitorado nacional e pode ter influenciado sensivelmente o resultado das eleições. As urnas elegeram Jair Bolsonaro presidente do Brasil e um congresso anti direitos humanos. Foram campeões de votos no sudeste e sul do país candidaturas antidemocráticas que defendem o fim das demarcações de terras indígenas e quilombolas.

Ainda é prematuro analisar qual o real dano que estes parlamentares e o atual presidente da república podem gerar em retrocessos e perda de direitos, mas é possível identificar algumas tendências que pavimentam o novo governo que demonstram ser positivistas e possuem apoio dos tribunais e da mídia.

Trata-se da volta da agenda do desenvolvimentismo do governo militar, que associado ao grande capital, permitiu a exploração de recursos minerais pelos grandes empreendimentos e mineradoras multinacionais do mundo nas terras indígenas, que deveriam ser preservadas para a finalidade de garantir a vida das sociedades indígenas.



A prova maior que estamos sob uma dinâmica política estranha ao conquistado na Constituição de 1988, são os visíveis movimentos do estamento burocrático, liderado nesta quadra pelos tribunais, militares e mídia.

A publicação da medida provisória (MP) n. 870, de 1º de janeiro de 2019, colocou em prática um governo que, entre outras medidas, transfere a responsabilidade de realizar a reforma agrária e demarcar e regularizar terras indígenas e áreas remanescentes dos quilombos para o Ministério da Agricultura, de controle ruralista.

O Ministério da Agricultura tem como titular a ex-deputada Tereza Cristina (DEM, sigla do partido político Democratas-Mato Grosso do Sul, MS – o mesmo partido da ADI 3239, contra o direito dos quilombolas, já mencionada), liderança reconhecida no Congresso como líder das causas ruralistas. Parlamentar da agropecuária, a Ministra foi presidente da comissão especial da Câmara dos Deputados que aprovou projeto de lei que facilita a liberação dos agrotóxicos.

O estado do Mato Grosso do Sul, onde a Ministra desempenhou a função de secretária de Desenvolvimento Agrário de 2007 a 2014, é também um Estado conhecido como anti indígenas e pelas investidas sangrentas de fazendeiros sobre a população Guarani Kaiowá, situação densamente denunciada pelo filme *Martírio*, de Vincent Carelli (2017).

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não desmentiu a fala do secretário especial de assuntos fundiários, Luiz Nabhan Garcia, ex líder ruralista, que prepara uma revisão de demarcações de terras indígenas e titulações de áreas quilombolas legalizados nos últimos dez anos. Cogita-se, ainda, a regulamentação para liberar atividades do agronegócio dentro das terras indígenas demarcadas.

Não menos importante é constatar que a FUNAI foi desidratada, ou seja, perdeu várias de suas atribuições que são centrais em sua missão legal, resguardado no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. O Ministério perde rapidamente credibilidade internacional diante da falta de uma postura independente da Ministra dos Direitos Humanos a pastora Damares Alves.

Notas e manifestos se multiplicam a cada instante, e todas tem um ponto em comum: denunciam a situação e solicitam que a Procuradoria Geral da República se manifeste a partir da inconstitucionalidade das medidas, dentre elas a APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil.

O Conselho Indigenista Missionário, órgão da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, alertou que tais medidas pretendem gestar o país a partir de propósitos que visam desqualificar os direitos individuais e coletivos de comunidades e povos tradicionais, atacar lideranças que lutam por direitos, ameaçar e criminalizar defensores e defensoras do meio ambiente, indigenistas, entidades e organizações da sociedade civil.

Não é à toa que a mesma medida provisória determina que uma Secretaria de Governo, chefiada por um militar, faça o monitoramento de atividades e ações de organismos internacionais e organizações não governamentais no território nacional, algo impensável no Estado Democrático de Direito.

## **Conclusão**

O direito dos povos tradicionais de garantirem o acesso à terra ancestral no Brasil continua a ser um desafio. Como podemos constatar surgem no atual governo uma diretriz neocolonial que ameaça direitos conquistados na Constituição de 1988. As ameaças se multiplicam em função da riqueza que guarda o terri-

tório indígena no Brasil. E não é por coincidência que as sociedades indígenas e quilombola passaram a ser as primeiras atingidas pela Medida Provisória nº 870, ato do atual governo eleito Jair Bolsonaro.

O governo catalisa uma série de forças orientadas e financiadas pelo agronegócio e recrutou nos escalões dos ministérios vários militares e também importantes personagens do judiciário. A grande mídia sustenta a imagem do governo principalmente porque disputa verbas publicitárias.

Trata-se de um projeto de poder e concepção de mundo bastante restrito quando tratamos do tema dos direitos humanos, e em especial de índios e quilombolas, principalmente porque estes representam, com suas aldeias e comunidades, lugares de resistência a um projeto neocolonial. E, como na história do Brasil, o poder sempre procura esmagar e subjugar os mais fracos, o calvário apenas começou para os povos tradicionais.

O presente ensaio buscou analisar o direito ao território ancestral como resultado de uma luta de reparação aos povos tradicionais, sem esquecer, que estes mesmos povos passaram por uma esbulho institucional promovido recentemente nas regiões que foram ocupadas pelas obras do desenvolvimentismo dos governos militares que trouxe consigo ameaças efetivas a sobrevivência física e cultural de povos e comunidades tradicionais, este processo destrói as sociedades degradando a sua identidade e estará afetando diretamente a dignidade humana destas pessoas que têm na terra sua maneira de viver, reproduzir e de desenvolverem sua cultura.

O mercado não pode ser o único a ditar as normas, e o judiciário tem, no Supremo Tribunal Federal, o papel de pêndulo nos mecanismos democráticos do Estado de Direitos. Se o órgão pender para a força dos tanques, acabará se tornando uma mera repartição de um governo menor, mas que pode destruir uma

gama de conquistas da Constituição Cidadã.

Se pensarmos na trajetória dos direitos dos povos indígenas, desde o regime colonial, do indigenato, das ideias integracionista (Rondon) e do protecionismo (ditadura), até o reconhecimento das suas organizações e costumes (Constituição de 1988), o que estamos constando é o desenho de um projeto de exclusão das sociedades indígenas e quilombolas prevalecendo o darwinismo social, onde os mais fortes sobreviverão. Tal retrocesso representa uma ruptura do Brasil com os sistemas internacionais de direitos humanos.

O oposto também pode acontecer, e acredito que as organizações das sociedades indígenas e quilombolas depositam em suas esperanças a certeza da não repetição do esbulho forçado estatal e das graves violações que tratamos neste pequeno fragmento de uma realidade multifacetada e plural em relação aos interesses em jogo inclusive transnacionais. Curioso constatar que uma nova realidade de dependência dos interesses do capital internacional, em nome do progresso e da superação de um ciclo da crise econômica global, necessita do dinheiro público nacional financiando o interesse estrangeiro.

## Referências

ADORNO, Sérgio. Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal da política brasileira. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. 2014.

BARBOSA, Carla Gonçalves Antunha; BARBOSA, João Mítia Antunha; BARBOSA, Marco Antonio. Direito a Diferença na Sociedade da Informação. In: PIOVESAN, Flávia; GACIA, Maria (organizadoras). Grupos Vulneráveis. Coleção Doutrinas Essenciais, v. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 185-212.

CARVALHO, José Murilo de. A formação das almas: o imaginário da república no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre: Globo, 2001.

FURTADO, Celso – Formação Econômica do Brasil: a introdução; Sentido da Colonização.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MELO, Marcelo Augusto Santana. Terras Indígenas e Comunidades Quilombolas e o Registro de Imóveis no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia; GACIA, Maria (organizadoras). Grupos Vulneráveis. Coleção Doutrinas Essenciais, v. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 233-251.

NABUCO, Joaquim. In: Essencial Joaquim Nabuco. MELLO, Evaldo Cabral de. São Paulo: Penguin Classics. Companhia das Letras, 2010.

---

PERNAMBUCO. Comissão Estadual da Memória e Verdade. Cadernos da memória e verdade. v.4. Recife: Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de Pernambuco, 2015. 234p.

PRADO. Caio. A Formação do Brasil Contemporâneo. 23ª São Paulo: Ed Brasiliense, 1997.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ARAÚJO, Eduardo Fernandes de. Direito Constitucional Quilombola. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2015.

ROSA, Hilário. Direito dos Índios à Terra no Passado e na Atualidade. In: PIOVESAN, Flávia; GACIA, Maria (organizadoras). Grupos Vulneráveis. Coleção Doutrinas Essenciais, v. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 213-231.

CAPÍTULO 10

## UMA ABORDAGEM HISTÓRICA PARA A CHINA E O BRASIL

*Bárbara Evelyn Baracho Wanderley*<sup>1</sup>

*Mateus Luiz Duarte Cavalcanti*<sup>2</sup>

*Pedro Augusto Almeida Da Fonseca*<sup>3</sup>

### Introdução

O presente capítulo expõe a questão agrária chinesa e brasileira a partir de uma perspectiva histórica. Além disso, buscou-se através de um panorama comparativo mostrar como cada país lidou com essa questão. A escolha do Brasil e China como objetos de pesquisa se deu a partir do fato de que são duas potências emergentes, consideradas *monster countries*<sup>4</sup>, além da questão agrária ser intrínseca ao desenvolvimento dos países. O diferencial dentro da análise foram as questões que cada país pontuou como primordiais dentro das políticas agrícolas. O Brasil caminhou no sentido de obter “avanços” que retroalimentam suas raízes históricas, de forma que toda a estrutura fundiária recomen-

---

<sup>1</sup> Graduanda no curso de Bacharelado em Ciências Geográficas na Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Bolsista de Iniciação científica do CNPQ e integrante do Instituto de Estudos da Ásia/UFPE.

<sup>2</sup> Graduando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco/UFPE e bolsista de iniciação científica da FACEPE.

<sup>3</sup> Cientista Político e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. É Pesquisador associado do Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA/UFPE)

<sup>4</sup> Termo cunhado pelo cientista político George F. Kennan para classificar os 5 países que detêm aspectos semelhantes, como grande contingente populacional e extensão territorial. São eles: Brasil, China, Estado Unidos, Índia e Rússia.

ça os mesmos ciclos, porém com novos atores e técnicas mais atuais. Por outro lado, a China optou por um processo profundo que busca atrelar o desenvolvimento do sistema agrário com o desenvolvimento geral do país.

Compreender os avanços chineses no meio rural ao longo da história desperta ainda mais o interesse em entender a estrutura agrícola no Brasil que sempre teve grandes oscilações e contradições em termos de espaço agrário. O modo como o latifúndio concentra tanto os modos produtivos quanto a própria produção foi ultrapassado pela China que institui a reforma agrária como uma ruptura do sistema que repele do território os produtores que não reproduzem essa lógica, ou seja, os pequenos produtores. A partir dessa ruptura o governo chinês busca garantir a produção dos camponeses por meio da coletivização das terras. Contudo, tendo em vista o desenvolvimento a longo prazo do país, as reformas de 1978 instituem uma nova dinâmica no campo, em que é buscado maior liberalização, porém garantindo o acesso à terra e à segurança alimentar.

Neste capítulo, a reflexão sobre as análises das conjunturas fundiárias do Brasil e da China enfatiza a necessidade de reformular o sistema agrícola brasileiro. À longo prazo, a concentração de terras irá agregar uma das maiores problemáticas que o Brasil irá colocar como prioritária para solucionar. Diante disso, é fundamental a compreensão dos acontecimentos históricos que culminaram no modelo atual, tanto do Brasil que permanece estático nos avanços integrativos das políticas agrárias quanto da China, que desponta para outros processos, não mais estáticos em conjunturas passadas. De modo que a história agrária da China revela nuances de como proceder para transmutar os alicerces fundiários no Brasil.

## A Questão Agrária na China

O campo desempenhou um importante papel na história recente da República Popular da China (RPC), pois é dele que surge a base política do Partido Comunista Chinês (PCCh) e permite a vitória do partido na guerra civil e, conseqüentemente, da revolução de 1949. Além disso, vem do campo a gênese das reformas que possibilitaram um crescimento que alçaram a China ao posto de segunda maior economia do mundo. Por fim, o meio rural se torna um elemento essencial no planejamento de um país com cerca de 1,3 bilhão de pessoas. A partir desses fatores apresentados, nota-se como a questão agrária na China cabe ser destacada. Assim, este capítulo busca apresentar um breve contexto histórico da questão agrária da República Popular da China, do pós-revolução de 1949 até a atualidade. De modo geral, pretendeu-se examinar o processo e a evolução dessa questão intrínseca da China. Para isso, foi utilizado o método historiográfico como ferramenta de análise.

É necessário atentar que, sobre a questão agrária, há diferentes modelos de desenvolvimentos propostos, sendo os modelos capitalista, socialista e populista os que se destacam. Isto se torna um ponto importante devido ao fato de que mesmo com o triunfo do PCCh na disputa pelo poder, havia dentro do partido correntes que defendiam um desses modelos. No entanto, como pontua Xu (2014, p. 188), a questão agrária refere-se à transformação do campo pré-capitalista em um campo “moderno” produtivo<sup>5</sup>, assim as políticas adotadas pelo governo chinês ao longo do tempo foram norteadas por esse objetivo.

A primeira fase é marcada pela reforma agrária e, posteriormente, pela coletivização das terras que ocorrem durante o

---

<sup>5</sup> Tradução dos autores.



governo de Mao Tsé-Tung. A reforma agrária foi baseada no fato de que havia uma enorme concentração fundiária, em que cerca de 20% da população detinha mais de 60% das terras (EL-GHONEMY, 2007). A coletivização das terras surge a partir da ideia de que os camponeses individualmente não estavam sendo capazes de produzir e de manterem, sendo obrigados a retomarem as relações pré-capitalistas passadas. A partir disso, dentro do partido surgem modelos para lidar com esse fato.

Enquanto uma parte do PCCh, com destaque para Mao, defendia a ideia de coletivização das terras como sendo crucial para a industrialização socialista e o desenvolvimento da própria agricultura; outra parcela, liderada por Liu Shaoqi, apontava que o socialismo e a coletivização surgiriam num longo prazo, quando houvesse necessidade, tendo em vista que o campo chinês era pré-capitalista, não tendo as condições necessárias imediatas.

Nessa disputa, o modelo socialista teve predominância até meados de 1980, quando há uma intensa reforma que retoma os agregados familiares como unidades de produção em oposição à agricultura coletiva (ZHANG, 2013). Dessa forma, como pontua Milaré e Diegues (2015), criou-se um sistema em que a terra era propriedade do Estado, porém os camponeses poderiam fazer uso. A partir disso, os camponeses deveriam vender parte da produção para o Estado e o que sobrava poderia ser comercializado.

Esse sistema ficou conhecido como Household Responsibility System (HRS) e possibilitou um aumento substancial da produção e da renda no campo. Esse aumento na renda desempenhou papel importante na industrialização da China, tendo em vista o excedente produzido no campo e a inserção dos camponeses na economia. A partir disso, conforme aumentava a produção e a renda no campo, gerava-se um aumento no consumo e na demanda, exigindo um aumento na produção industrial e uma ampliação nos parques industriais chineses por consequência.

Na década de 1990, esse modelo segue sendo aperfeiçoado quando o governo central implanta um programa de modernização agrícola através do incentivo a grandes empresas e a cooperativas buscando desenvolver “a agricultura chinesa de pequena escala, baseada em domicílios e muitas vezes de subsistência em uma agricultura modernizada, com ênfase em maior escala, produção especializada de bens de maior valor e orientação para o mercado” (ZHANG, 2013, p. 14)<sup>6</sup>.

Essa modernização ampliou o papel do mercado e reduziu o papel do Estado. Isso pode ser observado ao analisar que, no final de 1993, mais de 90% dos produtos agrícolas eram vendidos a preços determinados pelo mercado (GONG, 2018 apud FAN et al., 2002). Além disso, houve uma reforma no sistema tributário, permitindo um aumento nos fundos estatais para a agricultura e dando maior capacidade para a agricultura estimular a indústria (GONG, 2018).

Zhang e Brümmer (2011, p. 134) ainda apresentam mais duas fases das reformas. A primeira dessas fases corresponde ao período que vai de 1998-2003, e é um período de transição, em que há uma integração do desenvolvimento rural com as reformas econômicas globais. Já a fase seguinte se inicia em 2004 e se destaca pela meta de abolir os impostos agrícolas, alcançada em 2006 (LOHMAR et al., 2009).

Por fim, no 12º Plano Quinquenal, o PCCh divulga os princípios básicos a serem alcançados na área agrária. De modo geral, o 12º Plano Quinquenal busca um “desenvolvimento integral da sociedade próspera e avanços no aprofundamento da reforma e abertura e transformação dos padrões de desenvolvimento econômico” (MOA, 2013). Sendo assim, a agricultura se insere nesse objetivo central, como é apresentado no Plano Nacional de

---

<sup>6</sup> Tradução dos autores.

## Desenvolvimento Agrícola Moderno.

O planejamento apresentado busca principalmente uma base mais sólida para o desenvolvimento da agricultura moderna, além de condições mais favoráveis para o desenvolvimento moderno da agricultura<sup>7</sup>. Norteado pela garantia da segurança alimentar, o desenvolvimento da agricultura com avanço tecnológico e recursos humanos e políticas pró-agricultura; o objetivo apresentado no Plano Nacional de Desenvolvimento Agrícola Moderno “é o desenvolvimento da agricultura moderna, proporcionando um novo padrão de crescimento com tecnologias e equipamentos avançados, sistema industrial robusto, fornecimento seguro de alimentos e benefícios tangíveis” (MOA, 2013)

De maneira geral, o campo foi considerado uma área estratégica para o governo chinês, e motivos não faltam para isso. Como pontuado no início, é a partir do campo que o PCCh desenvolve sua base política para o sucesso da revolução de 1949 e é a partir dele que há o excedente que permite o início da industrialização. Além disso, a questão agrária ganha destaque no objetivo de uma sociedade harmoniosa, ou seja, a garantia de que a agricultura está apta a prover todo o alimento necessário para a população. E como apresentado por Gong (2018), as reformas implementadas demonstram que a meta está sendo alcançada, tendo em vista que a taxa de crescimento real da produção agrícola é de 6,1% ao ano no período de 1978 a 2015.

## A Questão Agrária no Brasil

O processo histórico da concentração fundiária no Brasil teve seus alicerces na geopolítica colonial do século XIX. Atra-

---

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421\\_19478.htm](http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421_19478.htm)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

vés do latifúndio canavieiro no nordeste brasileiro foi tecido o desdobrar das principais políticas relacionadas à terra. Foi nessa região que ocorreram as primeiras posses de terra pelos senhores de engenho da zona da mata canavieira, onde a sacaricultura transfigurou a paisagem original. Através de condicionamentos climáticos favoráveis com regimes pluviométricos regulares que favoreceram o desenvolvimento da monocultura, resultado dos cuidados que as populações locais exerciam com a mata atlântica por meio do solo que “ cresce e se espalha sobre um substrato orgânico gerado por ela mesma” (DEAN, 2004, p. 27). Desse modo o processo que resultava da moagem e preparo do caldo bruto da cana-de- açúcar originou a sacarocracia, o regime do ouro branco.

A manufatura do açúcar sempre foi acompanhada de violência e expropriação das forças de trabalho, o que Schwartz (1988, p.48) vai apontar como “história de persistências em vez de mudanças”. O açúcar foi um dos primeiros precursores de poder sobre a terra, por ser a primeira droga globalizada e a “ primeira droga doce comercialmente distribuída” (MINTZ, 2010, p. 9). Por muito tempo a produção de açúcar brasileiro disputou a dominação dos mercados mundiais pelas mãos de trabalhadores escravizados, hoje os rankings estão a encargo do etanol. Essas formas de conquistas extirparam diversas áreas florestadas e provocaram grande aniquilamento dos povos tradicionais.

O direito à terra no século XIX molda-se a lei de terras que foi instituída para favorecer os colonos e proporcionar certa legitimidade sobre as propriedades. De forma imposta e selecionado por Portugal, dando condições unicamente aos que “ dispendo de capital e competência técnica necessários ao bom funcionamento dos engenhos” (DABAT, 2009, p. 8). Entretanto essas conquistas eram apenas funcionais, já que o direito à propriedade completa seria dado logo após com a institucionalização

da lei terras, de forma que “só os ricos senhores que antes obtinham as sesmarias tinham condições de legalizar as terras ocupadas, expulsando delas os posseiros pobres e sem condições de enfrentá-los nem de registrar em cartório o direito que tinham assegurado” (ANDRADE, 1988, p. 231).

A concentração da propriedade fundiária é uma garantia atemporal que assegura a submissão dos trabalhadores ao modo operante dos plantadores, o que seria a mão de obra restante da região. Dentro dessa lógica, o território agricultável fica sempre nas mãos dos grandes proprietários, o que seria a maior problemática, a “ausência” de terra para os médios e pequenos agricultores, sendo que:

A concentração fundiária, que praticamente impede o acesso à propriedade e à posse da terra ao pequeno produtor rural, é consequência ainda desta estrutura colonial, adaptada a cada momento histórico mantendo, porém, as suas características fundamentais, através da qual a classe dominante manteve o controle da propriedade da terra, tanto nas áreas de povoamento antigo, como até nas áreas em ocupação (ANDRADE, 1982, p. 4).

Diante da concentração fundiária existente, surgiu a problemática de como alimentar a classe dos trabalhadores escravizados, o que levou os colonos a cederem a urgência de resolver a questão. Uma das únicas formas que os trabalhadores tiveram acesso permitido as terras foram por intermédio da brecha camponesa, que seria:

Quando o escravo produz alimentos para si e sua família, ele acrescenta uma produção para uso direto ao panorama econômico de sua posição estrutural. E quando ele acrescenta a venda de seu próprio pro-

duto, ele acrescenta ainda um outro - algo contrário – elemento à realidade da escravidão antilhana. Quando ele compra, com o dinheiro que ele ganha vendendo seus produtos, ele acrescenta mais um elemento de tipo contraditório. E quando – como era o caso nessas sociedades – ele abastece as classes livres dentro da sociedade escravista, isso acrescenta ainda outro tal elemento (MINTZ, 2003, p.138).

Essas ações por parte dos plantadores, tornou-se concebível já que grande parte da produção era escoada para o exterior. Processo que ainda reverbera na atualidade com dinâmica semelhante, porém conotações diferentes. O fundamento do arrendamento de terras atualmente apresenta sempre um enclave maior, atado a grandes propriedades que ditam o enredo da produção de forma que:

Se a Lei de Terras, de 1850, tinha por objetivo garantir uma distribuição mais equitativa do principal meio de produção de maneira a facilitar a transição da escravidão para o trabalho assalariado, de fato, ela teve por efeito legitimar o status quo ante das doações coloniais, ou mesmo a apropriação de terras públicas pelos grandes proprietários (DABAT, 2009, p.15).

Existindo alguma esperança distributiva acerca das terras concentradas, durou pouco. A preocupação de formar um campesinato de classe média no campo se deu como forma protecionista contra os eventos que vinham acontecendo na China e Cuba em termos de reforma agrária. Segundo Dabat (2009, p.15) ‘A lentidão excessiva na aplicação da legislação agrária produzida pela redemocratização do país, a partir de 1985, é proverbial’. Nesse sentido, a estrutura agrária no Brasil continua sólida nessa lógica, com poucas alterações, mantendo o mesmo semblante.

Uma das feridas mais profundas do Brasil foi transformar a terra em mercadoria, quando há pouco dava os primeiros passos para sair de um momento histórico perturbador “não foi por acidente, por exemplo, que a lei de terras promulgada pelo parlamento imperial em 1850 transformasse a terra em mercadoria exatamente no momento em que a compra de seres humanos do outro lado do oceano se tornou ilegal” (VIOTTE, 1985, p. 79).

A lei de terras foi aprovada catorze dias depois da lei da abolição da escravatura. Com ela, algumas estruturas concentradoras tornam-se mais atuantes, surge nesse cenário a figura do posseiro que retém a terra para subsistência, porém não a tem por direito (ROGERS, 2017, p. 81). No decorrer do avanço da fronteira agrícola acaba sendo extorquido e expulso. Dados da (OXFAM, publicações) mostram que 51,19% das terras agricultáveis estão concentradas nas mãos de apenas 1% dos proprietários rurais, ocupando a 5ª posição nas desigualdades do acesso à terra. Face a conjuntura sempre atuante do paradigma colonial, a América Latina está entre os piores distribuidores de terras em todo mundo. Bassi (2018, p. 14) aponta que o panorama no Brasil, que possui 453 milhões de hectares sob uso privado, correspondente a 53% do território nacional, é indispensável esclarecer que a concentração de terras está intrinsecamente atrelada ao agronegócio, já que todos estes dados salientam que as terras agricultáveis não se encontram na mão de médios e pequenos agricultores, o que vai acarretar em diversas séries de conflitos no campo e amplas expulsões.

A contrariedade no território agrícola do Brasil se ramifica por diversas vertentes, dentre tantas cabe destacar a integração do mercado de terras nas cadeias globais de valor, grande parte direcionada ao capital transnacional “ainda que o coronelismo siga como prática vigente em várias regiões do país, o processo de ocupação e uso da terra no Brasil se tornou mais estrutura-

do e vem progressivamente se integrando às cadeias globais de valor” (BASSI, 2018, p. 14). Incluído no espaço agrário várias políticas estruturais traçadas excluem os pequenos agricultores dos grandes sistemas produtivos. Então o procedimento parte do pressuposto de começar a destituir os agricultores das safras, logo ficam à margem dos processos produtivos, de forma rápida sendo retirados das terras, por fim acabam a quem de todo o trabalho relativo a terra “o principal fator de mudança no uso da terra não poderia ser outro senão a agropecuária de escala industrial” (BASSI, 2018). Dentro dessa lógica desencadeia diversas outras através das cadeias globais de valor, a estrangeirização de terras está inserida nesse lote, a terra como ativo financeiro, especulações e toda inconsistência que o sistema abrange.

### **Panorama Atual Sobre a Questão Agrária Brasileira**

Previamente faz-se importante entender os principais fatores que despertam tão grande interesse na aquisição de terras, que geram a profunda concentração agrária no Brasil bem como no mundo. Não se trata de ações simples, mas de uma conjugação de mecanismos financeiros complexos que estrategicamente formulados e utilizados em momentos propícios, possibilitam a captura de grandes lotes de terra para especulação e enriquecimento de seus proprietários. Em segundo plano, mas não menos importante, cabe evidenciar o custo social e ecológico do qual depende a existência dos latifúndios. Não se trata de trivialidades, mas de um complexo de relações destrutivas da própria sociedade – natureza.

No Brasil desde 1960 um complexo sistema de concessão de incentivos para a indústria agropecuária vem se expandindo e, destarte, corroborando o direcionamento da economia brasileira para o setor agrário. Como aponta o Atlas do agrone-



gócio (2018, p.15) “nesse processo, o Estado brasileiro garantiu crédito subsidiado, isenções fiscais, administração de preços e fornecimento de terras para o agronegócio”. No começo do terceiro milênio, o conhecido boom das commodities causado, em grande parte, pelo crescimento da demanda por plantações para a produção de biocombustíveis, o aumento do preço dos alimentos em decorrência da crise dos alimentos dos anos 2000 e a necessidade de materialização dos ativos do mercado derivativo, foram aspectos determinantes para a expansão da nossa fronteira agrícola e ampliação do interesse dos grandes compradores de terra (SASSEN, 2014. p. 81). Nesse sentido, segundo o relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (2018. p.23) sobre a especulação com terras na região do MATOPIBA<sup>8</sup>, “o chamado boom dos preços das commodities, a partir dos anos 2001/2002, impulsionou a expansão das agroindústrias no Brasil”. Também a grande volatilidade do preço das commodities agrícolas no mercado de futuros, que gera lucro abundante para as grandes produtoras e insegurança extrema para a população e os pequenos agricultores, aguçou ainda mais o interesse de grandes corporações nas compras de terras, tanto para especulação da produção, quanto para especulação da própria terra capturada.

No entanto, esse mercado de terra não é um mercado completamente legal. Para além de recorrer por meio da pressão dos grupos de interesse poderosos a mecanismos legislativos que camuflam e consintam com suas práticas devastadoras e concentradoras, os agentes que participam destas transações de terra recorrem a meios espúrios para burlar documentações com o fim de ampliar suas posses. Aproveitando-se principalmente de terras devolutas da união, muitos fazendeiros adulteram títulos

---

<sup>8</sup> MATOPIBA é um acrônimo para os estados brasileiros do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia

de propriedade e apropriam-se ilegalmente de terras que não são suas. Esse processo opera de forma tão despudorada que cria um fenômeno conhecido como beliche fundiário consistente no registro documental de extensões de terras maiores que a superfície territorial comportaria (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018). Portanto, a estrutura fundiária concentradora do Brasil se baseia substancialmente em titulações fraudulentas se destinando para atividades econômicas desreguladas. Essa corrida pela aquisição de terras tem gerado uma onda de expulsão brutal das populações tradicionalmente assentadas na porção rural do território do Brasil que se configurem como barreira para a expansão do agronegócio. Devido essa corrida a violência no campo tem sido uma vivência constante para os trabalhadores rurais, segundo a CPT<sup>9</sup>, 2017 foi o ano recorde em violência no campo. Foram 71 assassinatos, dos quais 31, em decorrência de massacres (MITIDIERO JUNIOR, M. A.; FELICIANO, C. A., 2018).

Além dos danos humanos diretos causados pelas expulsões, a concentração fundiária Brasileira atinge também o equilíbrio ecológico. No meio do século passado, fase coincidente com a apropriação dos latifúndios do território brasileiro, foram desmatados os primeiros 20% da floresta amazônica. Os correntões do desmatamento arrastam a fauna e flora do cerrado: o bioma mais degradado do Brasil. Também os regimes pluviométricos foram notadamente alterados, causando a seca de rios, a morte de peixes e o desabastecimento de populações inteiras Matopiba (2018. p.52). A aplicação de agrotóxicos contamina solo, água e ar e os próprios consumidores dos alimentos com veneno. Tais casos de contaminação e doenças causadas consumo de alimentos que na sua produção utilizam pesticidas tem aumentado e atingido até mesmo o leite produzido pelas lactantes que consomem

---

<sup>9</sup> Comissão Pastoral da terra

estes produtos como demonstra pesquisa feita na Universidade Federal do Piauí (2017) que constatou a “contaminação de leite materno pelo agrotóxico glifosato em puérperas atendidas em maternidades públicas do Piauí.”.

Por fim, a reforma agrária que está sendo implementada no Brasil – e já são mais de 900 mil famílias assentadas – além de tardia, já que os países com características político-econômicas das mais diversas tais como os EUA, Cuba, e China trataram a reforma agrária como prioridade no seu processo constitutivo, não tem sido suficiente para superar a concentração fundiária persistente. As terras improdutivas no Brasil somam mais de 20% da área desmatada e permanece intocada e inacessível a população camponesa. Formulamos, desta feita, a teia que constitui a realidade fundiária brasileira, um país de uma longa trajetória histórica concentradora e que se moderniza em seus mecanismos de concentração causando um movimento articulado de esgarçamento do tecido social e degradação dos ecossistemas.

## **Considerações Finais**

O cenário do desenvolvimento agrário da China e do Brasil apresentado, traça linhas interessantes sobre as possibilidades de convivência da produção em larga escala e da agricultura familiar. Se a economia dos países depende de suas respectivas produções de commodities – inclusive, como acontece com o Brasil e a China, já que são economias interdependentes no ponto de vista da exportação de produtos agrícolas – é preciso também que o acesso à terra e a segurança alimentar sejam garantidos e efetivados.

É importante perceber a necessidade de reformulações no sistema agrário Brasileiro, a exemplo da China que tem aprendido com sua própria experiência a aliar o desenvolvimento tec-

nológico e econômico ao acesso à terra. Ainda que o cenário chinês não seja completamente translúcido e de fácil interpretação, muitas experiências se mostraram bem-sucedidas e adaptadas à realidade regional. A política chinesa pós-revolução é de característica camponesa e sua modernização produtiva caminhou paripassu com a coletivização da terra. A atuação do estado se deu de forma construtiva incentivando o aumento da produção e possibilitando o aumento também do consumo gerando deste modo um ciclo virtuoso.

O Brasil ainda persiste em um modelo agrário aparelhado fortemente pela hegemonia econômica sofrendo com os efeitos disso. Desde a Lei de Terras de 1850 até a atualidade, as políticas que tocam a questão da terra têm se mostrado insatisfatórias. A modificação da titularidade da terra, desde a colônia até atualmente, do estado para particulares tem sido norte de um processo que se projeta no tempo favorecendo concentração e não distribuição fundiária, quando deveria ser a distribuição a finalidade de tais políticas. Ainda que nos últimos anos alguns passos tenham sido dados em direção à maior distribuição fundiária, não se rompeu com a tendência de concentração e degradação, mesmo porque o horizonte próximo parece corroborar a tradição cíclica de violência rural e acumulação. Portanto a troca de experiências entre essas duas potências agrárias pode ser veículo de melhorias em favor da população campesina e promoção de um verdadeiro desenvolvimento econômico e social.

## Referências

ANDRADE, Manuel Correia de. “A propriedade da terra e a questão agrária em Pernambuco”. In ANDRADE, Manuel Correia de REDWOOD III, John e FIORENTINO, Raul. A propriedade da terra e as transformações recentes na agricultura pernambucana. Recife: MDU, UFPE, maio de 1982, p. 4.

ANDRADE, Manuel Correia de. Área do sistema canavieiro. Recife: SUDENE, 1988, p. 231

AGROTÓXICO É IDENTIFICADO EM AMOSTRAS DE LEITE MATERNO NO PIAUÍ. Disponível em:

<[https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/08/agrotoxico-identificado-leite-materno.html?fbclid=IwAR0m0PLeWPtdvsa8Mz2\\_2nAs\\_AKwxG73kVku\\_\\_TkpjcnDXq4wCGYnTIkmQ](https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/08/agrotoxico-identificado-leite-materno.html?fbclid=IwAR0m0PLeWPtdvsa8Mz2_2nAs_AKwxG73kVku__TkpjcnDXq4wCGYnTIkmQ)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

236

BASSI, Bruno Stankevicius. Quem são os donos da terra no Brasil? Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Maureen Santos, Verena Glass, organizadoras. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

Dean warren. A ferro e fogo. Op. Cit., P.27

DABAT, C. Rufino. Açúcar e trópico: uma equação ‘natural’ justificando um modelo social perene. Revista, cadernos de história da universidade federal de Pernambuco, v. 6, n.6, p. 8-15, 2009.

EL-GHONEMY, M. R. The Crisis of Rural Poverty and Hunger: An Essay on the Complementarity Between Market- and Government-Led Land Reform for its Resolution. London: Routledge, 2007.

FAN, S.; ZHANG, L. & ZHANG, X. Growth, Inequality, and Poverty in Rural China: the Role of Public Investments, pp. 417–419, 2002.

GONG, B. Agricultural reforms and production in China: Changes in provincial production function and productivity in 1978–2015. Journal

of Development Economics 132, p. 18–31, 2018.

LIMA, I. P. Avaliação da contaminação do leite materno pelo agrotóxico glifosato em puérperas atendidas em maternidades públicas do Piauí. Teresina, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ufpi.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1366/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Inacio%20Pereira%20Lima\\_atual.pdf?sequence=1](http://repositorio.ufpi.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1366/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Inacio%20Pereira%20Lima_atual.pdf?sequence=1). Acesso em: 10 dez. 2018.

LOHMAR, B.; GALE, F.; TUAN, F. & HANSEN, J. China's Ongoing Agricultural Modernization: Challenges Remain after 30 Years of Reform. Economic Information Bulletin - USDA Economic Research Service. 2009.

MCMICHAEL, Philip. Globalization and the Agrarian World. George Ritzer, ed, The Blackwell Companion to Globalization. 2007

MINTZ Sidney W. O poder amargo do açúcar. Produtores escravizados, consumidores proletarizados. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003, p. 138.

MINTZ, Sidney W. Three Ancient Colonies. Caribbean, Themes and Variations. Cambridge, Mass. Harvard Univ. Press, 2010, p. 9.

MITIDIERO JUNIOR, M. A.; FELICIANO, C. A. A violência no campo brasileiro em tempos de golpe e a acumulação primitiva de capital. Geografia em debate, v.12, n.2, p. 220-246, 2018.

MILARÉ, L. F. L & DIEGUES, A. C. Industrialização chinesa por meio da tríade autonomia-planejamento-controle. Leituras de Economia Política, (22), p. 65-98, dez. 2014/jul. 2015.

MOA. Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, 2013. Disponível em: <[http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421\\_19478.htm](http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421_19478.htm)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

\_\_\_\_\_, 2013. Disponível em: <[http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421\\_19479.htm](http://english.agri.gov.cn/hottopics/five/201304/t20130421_19479.htm)>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

OXFAM. Publicações. <https://www.oxfam.org.br>

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do MATOPIBA Outras Expressões. 2018

Rogers, Thomas D. As feridas mais profundas: uma história do trabalho e do meio ambiente do açúcar do Nordeste do Brasil. 1. Ed – São Paulo: editora Unesp digital, 2017.

SASSEN, Saskia. Expulsions: brutality and complexity in the global economy. Londres: the belknap press of harvard university press, 2014

SCHWARTZ Stuart B. Segredos internos. Op. cit., p. 48.

Viotti da costa, Emília. The Brazilian Empire: Myths and Histories. University of North Carolina Press; Edição: 2nd Revised ed.

XU, Z. Chinese Agrarian Change in World-Historical Context. Science & Society, Vol. 78, No. 2, 181–206, 2014.

---

ZHANG, Y. & BRÜMMER, B. Productivity change and the effects of policy reform in China's agriculture since 1979. Asian Pac. Econ. Lit. 25, 131–150, 2011.

ZHANG, Q. Comparing Local Models of Agrarian Transition in China. Rural China, 10(1), 5-35, 2013.

ZHANG, Q.; OYA, C. & YE, J. Bringing Agriculture Back In: The Central Place of Agrarian Change in Rural China Studies. Journal of Agrarian Change, 15(3), 299-313, 2015.

**PARTE 3**

***DIFERENTES PERSPECTIVAS  
DA SEGURANÇA ALIMENTAR  
E NUTRICIONAL***





CAPÍTULO 11

**AGROECOLOGIA:  
redesenhando sistemas  
agroalimentares mais sustentáveis<sup>1</sup>**

*Francisco Roberto Caporal<sup>2</sup>*

**Introdução**

O presente texto pretende contribuir para o debate conceitual sobre Agroecologia, propondo que este novo enfoque científico passe a reorientar processos produtivos e estratégias de desenvolvimento rural que sejam capazes de contribuir para minimizar os impactos socioambientais gerados pela agricultura convencional de natureza industrial e agroquímica e, ao mesmo tempo, produzir alimentos saudáveis para o conjunto da população.

Ainda que seja um enfoque teórico recente nas abordagens sobre desenvolvimento rural, agricultura e sistemas agroalimentares, a Agroecologia vem se consolidando rapidamente como uma nova ciência do campo da complexidade. Esta nova abordagem teórica aparece como resposta à crise civilizatória evidenciada pelas sucessivas crises econômicas do capitalismo e pelas crises sociais e ambientais que se agravam a cada dia. Esta ciência tem suas origens no reconhecimento de que as culturas tradicionais acumularam saberes que asseguraram a reprodução

---

<sup>1</sup> Este texto é uma adaptação e atualização de outros textos anteriores publicados pelo autor.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco e membro do Núcleo de Agroecologia e Campesinato – NAC/UFRPE. Email: caporalfr@gmail.com.

socioeconômica de distintos grupos sociais, ao longo da história. Estes saberes, transformados em práticas melhoradas a partir de tentativas, ensaios, erros, acertos e novas aprendizagens, conformaram diferentes experiências e distintos sistemas agrícolas com elevados níveis de sustentabilidade.

Estas experiências e as racionalidades ecológicas associadas a uma diversidade de culturas dos camponeses ou de povos tradicionais passaram a ser objeto de estudo das ciências formais, impulsionando um novo tipo de aproximação entre Agronomia e Ecologia, que iria conformar os primórdios da Agroecologia como ciência. Entretanto, os estudos sobre a sustentabilidade dos sistemas agrícolas e agroalimentares de uma forma mais ampla, sistêmica e holística, dada a sua complexidade, passaram a exigir a incorporação de aportes de inúmeros campos do conhecimento como a Sociologia, a Antropologia, a História, a Geografia, a Física, a Economia Ecológica, entre outros, dos quais a Agroecologia lança mão para poder estudar de forma mais profunda a sustentabilidade da agricultura e dos sistemas agroalimentares.

Ademais, influenciada pelos movimentos ecologistas e pela Ecologia Política, a Agroecologia passaria a incorporar uma visão crítica aos modelos impostos pelas ciências agrárias convencionais e, em especial, aos sistemas produtivos baseados nos pacotes da Revolução Verde, assim como a respeito dos sistemas agroalimentares globalizados e dominados por grandes conglomerados de empresas transnacionais que determinam, crescentemente, nossas escolhas e formas de produção e consumo que são, sabidamente, socioambientalmente insustentáveis. Deste modo, a Agroecologia nega a ideia da neutralidade da ciência e aqueles que aderem a ela assumem conscientemente a sua responsabilidade política e ética perante a sociedade, no sentido das transformações necessárias para que se possa alcançar mais justiça, mais

equidade, mais democracia e mais sustentabilidade socioambiental em nosso Planeta.

Assim, além desta introdução, no presente capítulo se desenvolve um esforço para escapar das confusões conceituais que estão cada vez mais presentes no debate sobre Agroecologia, as quais vêm ocorrendo no cotidiano da contemporaneidade. Por isso, optou-se por iniciar este texto afirmando que a Agroecologia não é um tipo de agricultura, não é um movimento social e não é uma prática. Neste sentido, refutamos, veementemente, o texto difundido por Wezel, et. al.<sup>3</sup>.

Na sequência, passa-se a uma incursão teórica sobre o que é Agroecologia. Trata-se de uma ciência transdisciplinar que busca conhecimentos de diferentes fontes, ou seja, tanto as contribuições de saberes populares, como do conhecimento acumulado por muitas disciplinas científicas para, a partir da integração desses distintos saberes e conhecimentos, adotar um enfoque holístico e uma abordagem sistêmica para estudar e redesenhar os agroecossistemas e os sistemas agroalimentares, de modo a contribuir para a reconstrução de relações mais equilibradas entre sociedade e meio ambiente. Mas, ao mesmo tempo, a Agroecologia pretende contribuir para as lutas de todos que estejam engajados na construção de processos de desenvolvimento capazes de assegurar distribuição das riquezas e dos recursos dos territórios, justiça e inclusão social, proteção ambiental, segurança e soberania alimentar, respeito às diferenças étnicas e raciais e à equidade de gênero.

---

<sup>3</sup> Trata-se, em particular, do seguinte artigo: WEZEL, A.; BELLON, S.; DOR, T.; FRANCIS, C.; VALLOD, D.; DAVID, C. Agroecology as a science, a movement and a practice: A review. In: *Agron. Sustain. Dev.* 2009. V.29 pp. 503–15. Disponível em: <[www.agronomy-journal.org](http://www.agronomy-journal.org)>.

Desse modo, o debate conceitual sobre Agroecologia sobre o qual nos debruçamos neste texto pretende iluminar caminhos para a construção de um futuro socioambientalmente mais sustentável e que proteja a saúde do Planeta e das espécies que nele vivem.

## 1. O que não é Agroecologia

Para começo de conversa, é bom registrar que a Agroecologia não é tudo, nem é a salvação para todos os males, como muitos querem fazer crer. Como já escrevemos em outro lugar, a Agroecologia não é a panaceia salvadora para todos os problemas das sociedades. A Agroecologia não se propõe a tomar o lugar de outras ciências. Logo, há coisas que se resolvem no âmbito das ciências exatas ou naturais, assim como há coisas que se resolvem no campo da política e não são, necessariamente, do campo de estudo da Agroecologia, nem da práxis agroecológica.

Como a palavra explicita, quando falamos de Agroecologia se está tratando de algo que tem a ver com AGRO e com ECOLOGIA. Segundo a Wikipédia, o prefixo *agro* tem origem no verbete latino *agru* que significa “terra cultivada ou cultivável”. Já a palavra “agricultura” vem do latim *agricultūra*, composta por *ager* (campo, território) e *cultūra* (cultivo), no sentido estrito de cultivo do solo. Logo, o campo da Agroecologia é a agricultura, lato senso, e as relações sociais e valores culturais a ela relacionados ou que a determinam.

Entretanto, muita gente usa a palavra Agroecologia quando está se referindo apenas a uma agricultura sem o uso de agrotóxicos e/ou fertilizantes químicos sintéticos. Ora, este tipo de agricultura pode ser resultado não da adoção/aplicação de princípios ecológicos, porque, eventualmente, pode resultar, simples-

mente, da impossibilidade do uso destes insumos, por diferentes razões, inclusive pela falta de recursos financeiros para comprá-los. Logo, agricultores pobres que não usam insumos químicos não são, necessariamente, agroecológicos.

Também não é, necessariamente, agroecológica uma agricultura em que foram substituídos os produtos químicos por insumos biológicos, naturais ou orgânicos, e ponto. Nesse caso, se mantém a mesma lógica da agricultura industrializada da Revolução Verde, inclusive o modelo de monocultivos, mas sem a utilização de insumos químicos. O mesmo ocorre na agricultura familiar, quando esta se especializa e passa a dedicar-se a monocultivos orgânicos, pois, como se sabe, os monocultivos são insustentáveis por definição.

Por outro lado, há os que confundem Agroecologia com “um tipo de agricultura”. Vejamos: dadas as bases epistemológicas da Agroecologia, faz-se necessário considerar pelo menos dois aspectos centrais: por um lado, o fato de que a agricultura é uma prática social que é influenciada, entre outras coisas, pelos elementos de cultura, valores, normas, regras e cosmovisões dos grupos sociais que a praticam.

Assim mesmo, tais práticas resultam na necessária modificação dos ecossistemas visando à produção de alimentos, fibras, matérias primas etc, daí porque os agroecossistemas (ecossistemas modificados pela prática da agricultura) passam a ser a primeira unidade de análise da Agroecologia (digamos: à escala de propriedade, unidade de produção, comunidade ou território). Não obstante, cada agroecossistema poderá apresentar características biofísicas, condições ecológicas, que os diferenciam dos demais. Desse modo, a aplicação dos princípios da Agroecologia nos levará a uma diversidade de “tipos de agriculturas” resultantes de como e quantos sejam os arranjos entre os sistemas sociais/

culturais e os sistemas ecológicos de cada lugar, ou ainda de diferentes formas de integração dos saberes locais/tradicionais com os conhecimentos científicos aplicados.<sup>4</sup>

Além disso, é necessário refutar enfaticamente aquelas noções equivocadas que afirmam que a Agroecologia é uma prática ou um movimento social. Então, vamos por partes. Primeiro, se a Agroecologia é uma ciência ela não pode ser uma prática. Na verdade, como visto antes, ela nos oferece ferramentas para a construção de agroecossistemas e sistemas agroalimentares mais sustentáveis, logo nos dá as bases para muitas práticas que podem ser bastante diferenciadas e localmente adaptadas. Muitas delas podem ser estritamente de natureza técnico-agronômica, mas outras podem ser de outra natureza: sociais, econômicas, culturais, políticas etc. Na verdade, existem práticas sociais baseadas na Agroecologia, mas não é a Agroecologia que é uma prática.

246

Do mesmo modo, a Agroecologia também não é um movimento social. Como é sabido, existem muitos movimentos sociais agroecológicos, que são formados por adeptos da Agroecologia, por pessoas e organizações que acreditam e aderem a esta ciência. Assim, não é a Agroecologia que é um movimento social, como muitos dizem e escrevem. A Agroecologia é, na verdade, o elemento galvanizador de quantos participem desses movimentos. É a ciência que lhes dá identidade, unidade e direção para as lutas. É o paradigma que unifica suas formas de análise, de estudo, de pesquisas e de ação. Com isso, não se nega a importância dos movimentos agroecológicos, pelo contrário, se reforça e se destaca seu papel como movimento popular que

---

<sup>4</sup> A Agroecologia não é, portanto, um tipo de agricultura, nem é uma agricultura alternativa. Compreender desta forma tem levado muita gente a falar e escrever, equivocadamente: “fazer a transição para a Agroecologia”. Isso seria, mal comparando, o mesmo que aplicar o Teorema de Pitágoras e dizer que se está fazendo a transição para a Matemática.

luta por estabelecer um novo caminho para o avanço das sociedades nos processos de desenvolvimento rural, da agricultura e de redesenho dos sistemas agroalimentares, apontando que este caminho pode ser orientado por esta nova ciência em construção, a Agroecologia.

De igual modo, a não compreensão da Agroecologia como uma ciência, leva a que muitos utilizem frases como: “existe mercado para a Agroecologia”, “a Agroecologia agora é uma política pública” ou ainda, “vamos fazer uma feira de Agroecologia”. Todas estas frases mostram um enorme equívoco gnosiológico.

Por fim, cabe salientar que existem diferentes tipos de agriculturas alternativas, como mencionamos antes, com diferentes denominações, enfoques, técnicas, normas, regras, preparados, etc que podem ser chamadas de orgânica, ecológica, biológica, natural, permacultural, biodinâmica, ecoagricultura, etc. Entretanto, cabe salientar que esses tipos de agriculturas não necessariamente tomam como referência as bases epistemológicas da Agroecologia e não necessariamente observam as diferentes dimensões da Agroecologia que veremos mais adiante. Em muitos casos, sequer tratam de redesenhar os agroecossistemas tendo como referência o estabelecimento de novas relações funcionais e estruturais de base ecológica.

O exemplo mais claro deste equívoco é o pacote PAIS (Produção Agroecológica Integrada e Sustentável). Não compreender estas diferenças tem levado a outros equívocos, como usar indistintamente expressões como “alimentos orgânicos ou agroecológicos”, ou dar o nome de Feira Agroecológica ao local onde se vende estritamente produtos orgânicos.



## 2. Sobre o que é Agroecologia

Deixando de lado os equívocos acima enunciados, passemos, então, a traçar um caminho teórico, minimamente compreensível, do que vem a ser a Agroecologia. É óbvio que o que se escreve aqui já foi repisado em muitos e muitos textos. Não obstante, vale a redundância, de modo que comecemos pelos precursores da Agroecologia, o agrônomo Altieri e o botânico e biólogo Gliessman.

Estimulados pelo debate sobre agriculturas alternativas, que se consolidou nos anos 1980, cientistas como Miguel A. Altieri (1987) e Stephen R. Gliessman (1990) começaram a estabelecer as “bases científicas para a Agricultura Alternativa”, logo renomeada como “bases científicas para a agricultura sustentável” (ALTIERI, 1989; 2012), seguindo o jargão que se tornou dominante. Sem dúvidas, tomando a acepção kuhniana, estava iniciando um período de “revolução científica” (KUHN, 1987). A “ciência normal”, que serviu de base para a Revolução Verde e para todo o processo de industrialização da agricultura já não lograva dar respostas aos problemas que estavam sendo criados por ela mesma, abrindo espaço para a constituição da Agroecologia como uma nova “matriz disciplinar” (KUHN, 1987).

Nesta trajetória de mudança de paradigma, os principais autores tratavam de aproximar a Agronomia convencional aos princípios ecológicos, estabelecendo novos procedimentos metodológicos e novos problemas de pesquisa, para enfrentar a insustentabilidade ecológica dos sistemas de produção agropecuários e dos sistemas agroalimentares em seu conjunto, iniciando-se, assim, um esforço no sentido da realização de pesquisas transdisciplinares (MÉNDEZ y GLIESSMAN, 2002).

Não tardou para que os teóricos desta ciência emergente comesçassem a dar-se conta de que estas relações ocorrem em

espaços socioeconômicos construídos, onde há uma dinâmica de vida e trabalho de diferentes e diversificados grupos sociais que interferem diretamente nas formas de manejo destes agroecossistemas, a partir de muitos e variados conjuntos de conhecimentos e saberes. Deste modo, fugindo dos enfoques cartesianos convencionais adotados na pesquisa e desenvolvimento, a Agroecologia passou a constituir-se como uma ciência do campo da “complexidade” (CAPORAL, 2008), na medida em que passou a orientar-se por matrizes conceituais e bases epistemológicas que vão além da Agronomia e da Ecologia, buscando ensinamentos, também, da Sociologia, da Antropologia, da Ecologia Política, da Economia Ecológica, da História, da Geografia, da Física, da Ética, entre outros campos do conhecimento (CAPORAL, COSTABEBER e PAULUS, 2006).

Este passo adiante, não só fortaleceu a Agroecologia como uma ciência, senão que trouxe à luz o fato de que a leitura e as intervenções nas realidades complexas, não podem ser algo apenas disciplinar, de modo que o enfoque agroecológico além de holístico e sistêmico necessita de uma abordagem transdisciplinar.

Também cabe ressaltar que Richard B. Noorgard e Thomas O. Sikor (1989), ao tratarem sobre as bases epistemológicas da Agroecologia, destacaram a “perspectiva coevolucionista do desenvolvimento” o que coloca em tela a inter-relação e mútua influência entre os sistemas sociais e os sistemas biológicos, evidenciando que o “desenvolvimento agrícola coevolutivo vem ocorrendo há milênios”, de modo que o sistema social contribuiu para a evolução dos sistemas biológicos e vice-versa e, neste processo histórico, foram sendo adotadas diferentes técnicas, subordinadas a distintos conjuntos de valores e níveis de conhecimento. Este processo histórico, com mais de 10.000 anos, foi rompido naqueles lugares onde passou a predominar o modelo da

Revolução Verde. Por isso mesmo, Sevilla Guzmán (1995) viria a afirmar que a Agroecologia pretende reestabelecer “o curso alterado da coevolução social e ecológica.”

Logo, a Agroecologia deixaria de ser apenas um esforço teórico-prático no sentido de buscar uma nova relação entre Agronomia e Ecologia. Ao incorporar umas bases epistemológicas mais amplas, que consideram as experiências práticas de campo e os modos de fazer agricultura de diferentes grupos sociais, ou aquelas agriculturas desenvolvidas em conjunto por acadêmicos/pesquisadores com agricultores-experimentadores e/ou comunidades rurais, a Agroecologia vai ampliando seu enfoque científico, dando lugar a novos conceitos. Assim, para Gloria Guzmán Casado, Manuel González de Molina e Eduardo Sevilla Guzmán (2000) a Agroecologia, em seu sentido amplo, “tem uma dimensão integral na qual as variáveis sociais ocupam um papel muito relevante dado que (...) as relações estabelecidas entre os seres humanos e as instituições que as regulam constituem uma peça chave dos sistemas agrários, que dependem do homem para sua manutenção” (tradução nossa).

Neste sentido, agregando uma perspectiva sociológica ao conceito, Sevilla Guzmán assim definiria a Agroecologia:

La Agroecología puede ser definida, de forma harto esquemática, como la disciplina científica que enfoca el estudio de la agricultura desde una perspectiva ecológica, pretendiendo construir un marco teórico cuyo fin es analizar los procesos agrícolas en la manera más amplia. Ello,[...] requiere el empleo de una perspectiva sistémica que permita introducir en el análisis la Sociedad Mayor, es decir, aquellos elementos de la sociedad global que determinan en gran medida las condiciones de la producción agrícola. (SEVILLA GUZMÁN, 1995, p.6)

Segundo o mesmo autor, para que esta nova perspectiva possa ser viável, é fundamental uma abordagem que inclua diferentes disciplinas, e se faz necessário que os Agrônomos entendam também dos elementos socioculturais e econômicos presentes nos agroecossistemas enquanto que os cientistas sociais devem levar em conta os elementos técnicos e ecológicos presentes em cada realidade.

Visto isto, Eduardo Sevilla Guzmán, que é uma das referências em Agroecologia tanto na Europa como na América Latina, conclui dizendo que:

(...) la Agroecología pretende el manejo ecológico de los recursos naturales, para a través de un enfoque holístico y mediante la aplicación de una estrategia sistémica reconducir el curso alterado de la co-evolución social y ecológica mediante el control de las fuerzas productivas que frene selectivamente las formas degradantes y expoliadoras de la producción y consumo causantes de la actual crisis ecológica. En tal estrategia juega un papel central la dimensión local como portadora de un potencial endógeno que a través del conocimiento campesino permita la potenciación de la biodiversidad ecológica y socio-cultural mediante el diseño de sistemas alternativos de agricultura sostenible.” (SEVILLA GUZMÁN, 1995. p. 8)

Mais recentemente, avançando neste debate, Sevilla Guzmán et al. (2012) estabeleceram três importantes dimensões da Agroecologia, como se pode observar na passagem a seguir:

La primera dimensión de la Agroecología es la ecológica técnico-productiva, centrada en el diseño de los agroecossistemas, siendo la ecología el marco científico de referencia que, en diálogo con el conocimiento tradicional campesino e indígena propo-

nen la redefinición de los fundamentos técnicos de la agronomía, la veterinaria y las ciencias forestales. La segunda dimensión, la socioeconómica, se caracteriza por un fuerte contenido endógeno, prioritariamente a través del análisis de las sociedades locales, las estrategias productivas y los procesos de desarrollo rural. Finalmente, la dimensión política de la Agroecología se traduce en la implicación práctica, en la construcción de alternativas a la globalización agroalimentaria mediante el apoyo y acompañamiento de acciones colectivas, tanto productivas o de comercialización como de lucha política. En esta última dimensión la Agroecología se articula con la propuesta política de la Soberanía Alimentaria. (SEVILLA GUZMÁN et al., 2012, p. 37)

Tais dimensões e suas especificidades podem servir como mapa de navegação para aqueles que estão envolvidos na construção de processos de transição agroecológica. Observe-se que tais processos devem incluir todas estas dimensões, pois se isso não ocorre não se alcançarão os objetivos da Agroecologia. Ademais, tais dimensões levam a uma consideração mais ampla, na medida em que superam os limites dos agroecossistemas para adentrar no estudo, a análise, a compreensão e o redesenho dos sistemas agroalimentares como um todo.

Na realidade concreta, as dimensões acima mencionadas se entrecruzam, influem uma a outra, de modo que estudá-las, entendê-las e propor alternativas a partir delas supõe, necessariamente, uma abordagem inter, multi e transdisciplinar profunda, até porque se não houver uma abordagem que as considere em seu conjunto os processos de transição ficarão capengas e, dificilmente, avançarão.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Parte dos argumentos presentes nestes parágrafos estão publicados por CAPORAL, COSTABEBER e PAULUS (2006).

De todo modo, o conhecimento tradicional, acima enfatizado na primeira dimensão, é central e ponto de partida<sup>6</sup> dos processos de transição. Como é sabido, a pesquisa agroecológica e as intervenções que seguem os princípios da Agroecologia devem partir sempre do real, de problemas concretos, e esses são mais bem explicitados a partir da visão de mundo daqueles que necessitam de soluções para os seus problemas e que serão, afinal, afetados por elas.<sup>7</sup>

Por isso, como afirmam Norgaard e Sikor (2002), uma das diferenças fundamentais entre “agrônomos convencionais e agroecólogos é que estes últimos tendem a ser, de forma geral, metodologicamente mais pluralistas” (tradução nossa). E, segundo os autores, estas diferenças nascem, precisamente, das bases filosóficas e epistemológicas que orientam as atividades de cientistas, assim como das dimensões antes mencionadas. Como lembram os autores acima citados – e já havia enfatizado, sob outro enfoque, Paulo Freire (1983) –, os cientistas “não têm sido verdadeiramente capazes de ouvir o que os agricultores têm a dizer, porque as premissas filosóficas da ciência convencional não conferem legitimidade aos conhecimentos e às formas de aprendizagem dos agricultores” (tradução nossa), e isso porque não são capazes de romper com a suposta superioridade da ciência convencional.

---

<sup>6</sup> Enfatizamos que se trata de “ponto de partida” e não de chegada. Primeiro porque tais conhecimentos só terão sentido se forem úteis para o desenho dos processos de transição agroecológica e, depois, porque é a partir deles e com eles que se fará a integração dos conhecimentos científicos para a construção de um novo conhecimento agroecológico válido para cada realidade.

<sup>7</sup> Como afirma Ruíz-Rosado, “La investigación transdisciplinaria comprende procedimientos y métodos orientados a problemas y demandas reales, [...] El problema real y no la competencia o instrumentos disponibles, determina qué debe hacerse. El punto clave es como organizar la ciencia de tal forma que la obtención de la mejor de las posibles soluciones a problemas prácticos reales se logre con un costo mínimo.” (RUIZ-ROSADO, 2006, p. 143)

### 3. Sobre as Bases Epistemológicas da Agroecologia

Como vimos antes, ao contrário das formas compartimentadas de ver e estudar a realidade, ou dos modos isolacionistas das ciências convencionais, baseadas no paradigma cartesiano<sup>8</sup>, a Agroecologia busca integrar os saberes históricos dos agricultores com os conhecimentos de diferentes ciências, permitindo, tanto a compreensão, análise e crítica ao atual modelo de desenvolvimento e de agricultura convencionais, como o estabelecimento de novas estratégias para o desenvolvimento rural e novos desenhos de agriculturas e sistemas agroalimentares mais sustentáveis, desde uma abordagem transdisciplinar, holística<sup>9</sup>.

Logo, a Agroecologia, como matriz disciplinar, se encontra no campo do que Morin (1999, p.33) identifica como do “pensar complexo”, em que “*complexus* significa o que é tecido junto”. A Agroecologia, portanto, não se situa no paradigma convencional, cartesiano e reducionista, no paradigma da simplificação (disjunção ou redução), pois, como ensina Morin,

---

<sup>8</sup> “La investigación agropecuaria convencional responde, en general, a una visión tradicional de la ciencia. Predominan los enfoques reduccionistas y cartesianos (derivan del método científico desarrollado por Descartes), en los cuales el énfasis se pone sobre las relaciones causa-efecto que surgen cuando dos factores se influyen entre sí.” (VIGLIZZO, 2001, p.88). O autor afirma que este método leva ao estudo das partes e a um esquecimento das relações que elas estabelecem dentro do todo. “El modelo tecnológico impuesto por la Revolución Verde es un producto típico de esta concepción reduccionista debido a que administra unos pocos insumos de alto impacto productivo individual” (idem).

<sup>9</sup> La investigación medio ambiental (de que trata o enfoque agroecológico – N.A.) responde a una visión opuesta. En lugar de estudiar componentes aislados, procura estudiar el todo con sus parcialidades incorporadas. Pierde noción de algunas relaciones causa-efecto que pueden ser vitales, pero gana en una visión global de los sistemas. Es el enfoque que define a las ciencias holísticas (derivación del inglés Whole = todo) o sistémicas. Su foco científico son los sistemas completos, con todos sus componentes, interacciones y complejidades. Es transdisciplinario por necesidad y genera nuevos campos de conocimiento, que surgen del cruce de dos o más disciplinas”. (VIGLIZZO, 2001, p.88).

este não consegue reconhecer a existência do problema da complexidade.

Esta complexidade também aparece nos trabalhos dos teóricos que tratam sobre o Metabolismo Social, quando nos ensinam que, ao realizar suas atividades produtivas, “los seres humanos consuman dos actos: por un lado socializan fracciones o partes de la naturaleza, y por el otro naturalizan a la sociedad al producir y reproducir sus vínculos con el universo natural”. Isto leva a uma determinação recíproca entre natureza e sociedade. Logo, esta “doble conceptualización (ecológica de la sociedad y social de la naturaleza) (...)” leva a uma abordagem que supera “el conocimiento parcelado y la habitual separación entre las ciencias naturales y las sociales y humanas al que nos tiene condenado la práctica dominante del que-hacer científico, es decir, permite adoptar un pensamiento complejo” (TOLEDO y GONZÁLEZ DE MOLINA, 2004).

Deste modo, a Agroecologia, como matriz disciplinar, vem aportando as bases para um novo paradigma científico, que, ao contrário do paradigma convencional da ciência, procura ser integrador, rompendo com o isolacionismo das ciências e das disciplinas gerado pelo paradigma cartesiano. Na realidade, como vimos antes, nos últimos anos vem ocorrendo uma “revolução paradigmática”, uma “revolução” que começa a “modificar os núcleos organizadores da sociedade, da civilização, da cultura...” (MORIN, 1998, p.290), determinada pelo processo de ecologização que está em curso e pela necessidade de buscar estratégias de desenvolvimento mais sustentável, capazes de reorientar o curso alterado da coevolução homem/natureza.

Segundo Edgar Morin, esta “revolução paradigmática ameaça não apenas conceitos, ideias e teorias, mas, também, o estatuto, o prestígio, a carreira de todos os que vivem material e psiquicamente da crença estabelecida” (MORIN, 1998, p.293),



aderidos ao paradigma convencional. Por isso mesmo, existe uma enorme resistência no meio acadêmico e técnico-científico a aceitar o novo paradigma, até porque aceitá-lo implicaria na adoção de novas bases epistemológicas para orientação de suas pesquisas. Além disso, os pioneiros deste novo paradigma “têm que enfrentar não somente censuras e interpretações, mas o ódio” (MORIN, 1998, p.293) daqueles que estão aderidos ao paradigma convencional. Por essa razão, “primeiro desviante e rejeitada, a ideia nova precisa constituir-se primeiro num nicho, antes de poder fortalecer-se, tornar-se uma tendência reconhecida e, finalmente, triunfar...” (MORIN, 1998, p.293).<sup>10</sup>

Vale aqui enfatizar que estas bases epistemológicas da Agroecologia, segundo são resumidas por Norgaard (1989), mostram que, historicamente, a evolução da cultura humana pode ser explicada com referência ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que a evolução do meio ambiente pode ser explicada com referência à cultura humana. Para este autor: a) os sistemas biológicos e sociais têm potencial agrícola; b) este potencial foi captado pelos agricultores tradicionais através de um processo de tentativa, erro, aprendizado seletivo e cultural; c) os sistemas sociais e biológicos coevoluíram de tal maneira que a sustentação de cada um depende estruturalmente do outro; d) a natureza do potencial dos sistemas social e biológico pode ser melhor compreendida dado

---

<sup>10</sup> No caso da Agroecologia como ciência, isso vem ocorrendo de modo coerente, continuado e sólido, nas últimas décadas. Basta ver o elevado número de publicações e de Cursos e Núcleos de Agroecologia que vimos surgir no Brasil, particularmente, a partir do início dos anos 90. Neste sentido, vale a pena recordar que nosso país é o que conta com maior número de Cursos e Núcleos de Agroecologia nos centros acadêmicos que estão em funcionamento na atualidade, assim como conta com significativo número Grupos de Pesquisa e de pesquisadores cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Deste modo, mais rapidamente do que muitos esperavam, o paradigma agroecológico vem ganhando corpo e se fortalecendo através das redes de relações que se formam e cujos membros compartilham os elementos epistemológicos que são a base da ciência agroecológica.

o nosso presente estado do conhecimento formal, social e biológico, estudando-se como as culturas tradicionais captaram este potencial; e) o conhecimento formal, social e biológico, o conhecimento obtido do estudo dos sistemas agrários convencionais, o conhecimento de alguns insumos desenvolvidos pelas ciências agrárias convencionais e a experiência com instituições e tecnologias agrícolas ocidentais podem se unir para melhorar tanto os agroecossistemas tradicionais como os modernos; f) o desenvolvimento agrícola, através da Agroecologia, manterá mais opções culturais e biológicas para o futuro e produzirá menor deterioração cultural, biológica e ambiental que os enfoques das ciências convencionais por si sós”(tradução nossa).

Estas bases epistemológicas, que dão sustentação ao paradigma agroecológico, mostram, entre outras coisas, a importância da construção histórica do conhecimento, coisa que vem sendo negligenciada pela ciência convencional. Neste sentido, merece destacar o trabalho de Domenico De Masi (2003), tanto no relativo às culturas como no relativo à criatividade dos grupos humanos evidenciados no processo evolutivo da humanidade.

Esta é uma das razões pelas quais o enfoque agroecológico adota o conceito de transição como um processo capaz de implementar mudanças multilíneas e graduais nas formas de manejo dos agroecossistemas e no redesenho dos sistemas agroalimentares. Assim, mais do que mudar práticas agrícolas, tratar-se de mudanças nas dimensões de consciência, de organização social, ademais de processos político, econômico e sociocultural, na medida em que a transição agroecológica implica não somente na busca de uma maior racionalização econômico-produtiva, com base nas especificidades biofísicas de cada agroecossistema, mas também de mudanças nas atitudes e valores dos atores sociais com respeito ao manejo e conservação dos recursos naturais e nas relações sociais entre os atores implicados.

Para melhor explicar estes processos de transição, tomamos como referência os níveis de transição sugeridos por Gliessman (2000). Num primeiro momento este autor propunha três níveis fundamentais no processo de transição para agriculturas mais sustentáveis em nível de unidade de produção ou agroecossistema. O primeiro nível diz respeito ao incremento da eficiência das práticas convencionais para reduzir o uso e consumo de *inputs* externos caros, escassos e daninhos ao meio ambiente. O segundo nível da transição se refere à substituição de *inputs* e práticas convencionais por práticas alternativas. A meta seria a substituição de insumos e práticas intensivas em capital, contaminantes e degradadoras do meio ambiente por outras mais benignas sob o ponto de vista ecológico. Neste nível da transição a estrutura básica do agroecossistema seria pouco alterada, podendo ocorrer, então, problemas similares aos que se verificam nos sistemas convencionais. O terceiro e mais complexo nível da transição é representado pelo redesenho dos agroecossistemas, para que estes funcionem com base em um novo conjunto de processos ecológicos.

Mais recentemente, Gliessman (2016), incorporou um quarto e um quinto níveis da transição. O quarto nível seria a busca por reestabelecer uma conexão mais direta entre aqueles que cultivam nossa comida e aqueles que a consomem. A transformação do sistema alimentar ocorre em um contexto cultural e econômico, e essa transformação deve promover a transição para práticas mais sustentáveis. Já o quinto nível sugere que sobre as bases criadas pelos agroecossistemas sustentáveis em escala agropecuária, alcançados no Nível 3, e as novas relações de sustentabilidade do Nível 4, construir um novo sistema alimentar global, baseado na equidade, na participação, na democracia e na justiça, que não seja apenas sustentável, mas que ajude a restaurar

e proteger os sistemas de apoio à vida na Terra dos quais todos dependemos. Ao pensar além dos Níveis 1-4, o Nível 5 envolve mudanças que são globais em alcance e que vão além do sistema alimentar, pois implicam sobre a natureza da cultura humana, da civilização, e das ideias sobre o que seja progresso e desenvolvimento (tradução nossa).

Então, quando se faz referência à Agroecologia está se tratando de uma orientação cujas contribuições vão mais além de aspectos meramente tecnológicos ou agrônômicos da produção, incorporando dimensões mais amplas e complexas que aquelas das ciências agrárias “puras”, pois incluem tanto variáveis econômicas, sociais e ambientais, como variáveis culturais, políticas e éticas da sustentabilidade. Com isso, fica evidente, enfatize-se, que o complexo processo de transição agroecológica não dispensa o progresso técnico e a incorporação dos avanços do conhecimento científico (CAPORAL; COSTABEBER, 2000).

Resumindo, a Agroecologia se consolida como enfoque científico na medida em que este novo paradigma se nutre de outras disciplinas científicas, assim como de saberes, conhecimentos e experiências dos próprios agricultores, o que permite o estabelecimento de marcos conceituais, técnicos, metodológicos e estratégicos com maior capacidade para orientar não apenas o desenho e manejo de agroecossistemas mais sustentáveis, como também processos de desenvolvimento rural que sejam mais humanizados e sistemas agroalimentares mais localizados e menos dispendiosos em gastos de matéria e energia.

## Considerações Finais

Ao contrário de outras ciências que querem parecer neutras, a Agroecologia nasce comprometida com a ideia de que precisamos mudar o rumo do desenvolvimento focado apenas no crescimento econômico e da produtividade de monocultivos, para uma estratégia em defesa da vida e do direito de todos de viver com dignidade o que inclui os direitos das futuras gerações. Por isso, é importante deixar claro que a construção da sustentabilidade a partir da Agroecologia implica a necessidade de subordinar a Economia à Ecologia, e não manter por mais tempo a ideia inconsequente de que seria possível continuar numa trajetória crescente de produção e consumismo, orientados num modelo econômico capitalista que se sustenta na promessa do progresso nunca alcançado e na noção de crescimento econômico infinito, o que se constitui em uma loucura impensável já que vivemos num planeta com recursos finitos.

Como foi destacado neste texto é importante terem-se sempre em conta alguns aspectos relevantes. Primeiro, o fato de que, em Agroecologia, o conhecimento científico e os saberes populares que possam contribuir para a sustentabilidade socioambiental têm o mesmo valor, nenhum é superior ao outro. Ambos são importantes, ainda que tenham sido construídos mediante metodologias distintas e, muitas vezes, para alcançar objetivos diferenciados. O segundo aspecto a destacar, decorrente do anterior, é a importância da dimensão local, territorial, nas estratégias de desenvolvimento, pois ela é portadora de uma história e de conhecimentos específicos sobre cada agroecossistema, que não são os mesmos que alimentam as decisões tecnocráticas e nem mesmo aqueles gerados em laboratórios e estações experimentais. Ao contrário das iniciativas de cima para baixo, que caracte-

rizam nossas políticas e programas, em Agroecologia devem ser respeitados e incorporados os conhecimentos e saberes localmente e historicamente acumulados que, como foi dito antes, façam sentido para auxiliar na transição para sistemas agrícolas e agroalimentares mais sustentáveis.

Em terceiro lugar, destaca-se o fato de que o manejo de agroecossistemas e, portanto, a agricultura, são resultados de práticas eminentemente sociais. Logo, não é possível entender uma agricultura sem agricultor, uma agricultura transformada em indústria, pois esta já não será uma *agri-cultura*. Daí a razão pela qual a Agroecologia foca seus interesses na agricultura familiar camponesa e defende as lutas por reforma agrária, já que o pensamento agroecológico coincide com a lógica camponesa que considera a atividade agrícola como um modo de vida, de reprodução social e de transmissão de valores próprios de distintos grupos sociais e não apenas com a perspectiva de produção de alimentos e matérias primas para o mercado.

Caberia, ainda, destacar outros aspectos importantes que são enfatizados na conceituação de Agroecologia, como a ênfase em uma visão holística e um enfoque sistêmico. Ao contrário das ciências convencionais, atomísticas e cartesianas, que estudam as partes dos sistemas, em Agroecologia o que importa é olhar o todo e as relações entre as suas partes, além de suas interfaces com outros sistemas e subsistemas. Isto é, entender a construção de subsistemas mais sustentáveis aninhados dentro de outros subsistemas mais amplos, todos inter-relacionados entre si.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que o enfoque agroecológico não se restringe aos sistemas de produção, embora eles não possam ficar fora de nossos estudos e intervenções, até porque não há Agroecologia sem agricultura. A Agroecologia também trata de estudar e entender as variáveis que pos-

sam implicar em maior ou menor sustentabilidade dos sistemas agroalimentares como um todo. Neste sentido, há uma especial atenção para as dimensões da distribuição e do consumo, pois, como se sabe, as cadeias agroalimentares estão marcadas, cada vez mais, pelo aumento da distância entre produção e consumo e isso, quase sempre, amplia a insustentabilidade ambiental dos sistemas agroalimentares globalizados, de cadeias longas e alimentos quilométricos, que muitas vezes dão a volta ao mundo antes de chegarem a nossas mesas, o que determina mais gastos de matéria e energia, desequilibrando de forma importante o metabolismo entre sociedade e natureza.

Ao contrário, desde a Agroecologia, defende-se prioridade aos Circuitos Curtos de Comercialização, aos Sistemas Agroalimentares Localizados de base Agroecológica (SALBA), pois além de assegurarem melhor qualidade nutricional aos alimentos, são ecologicamente mais sustentáveis, na medida em que dependem menos de gastos de matéria e energia para o transporte, armazenamento, embalagens, refrigeração etc., que são próprios das cadeias longas de circulação das mercadorias.

Ademais, cabe destacar a noção de “ação social coletiva” que aparece nas conceituações de Agroecologia, antes citadas. Isso implica atuar e fortalecer as formas de organização e participação política dos camponeses e agricultores familiares nas decisões sobre as estratégias de desenvolvimento rural e na construção de políticas públicas que possam apontar para a sustentabilidade socioambiental. Neste campo, a Agroecologia preocupa-se com aspectos relacionados à distribuição e acesso aos resultados das atividades desenvolvidas, assim como em formas diferenciadas de relações sociais, de organização e luta por direitos. Aqui, os aportes da Economia Solidária podem trazer importantes contribuições. Ainda dentro dos aspectos relacionados às relações sociais presentes nos processos de transição agroecoló-

gica, a Agroecologia também se ocupa da busca de equidade entre gêneros e de respeito aos valores culturais de diferentes raças e grupos étnicos.

Entretanto, não se pode esquecer que a Agroecologia, *strictu sensu*, propõe uma nova aproximação entre a Agronomia e a Ecologia, que jamais deve ser perdida do foco dos agroecólogos. Isso é fundamental para que possamos melhor entender o funcionamento dos agroecossistemas e redesenhá-los de acordo com as funções ecológicas horizontais e verticais que possam ser potencializadas a partir das características de cada bioma e agroecossistema, tomando em conta os elementos de cultura e os saberes locais que influem no estabelecimento e no manejo das agriculturas de cada zona e convergem numa sinergia positiva para conferir maior sustentabilidade aos processos agrícolas.

Significa dizer, primeiro, que no enfoque agroecológico não existem pacotes tecnológicos. Existem princípios ecológicos que determinarão as formas de manejo, as práticas e tecnologias que deverão ser adotadas para o redesenho de agroecossistemas mais sustentáveis. Ou seja, quando são adotados os princípios da Agroecologia, poderemos desenhar tantos tipos de agriculturas quanto sejam os tipos de agroecossistemas manejados e as diferentes culturas e valores dos grupos sociais que os manejam. Por isso, não pode haver um “modelo” agroecológico, como vimos antes. Poderão ser conformadas infinidades de tipos de agriculturas mais sustentáveis, em relação íntima com as condições bióticas e abióticas presentes nos agroecossistemas e com os valores e elementos de cultura das pessoas e grupos que praticam estas agriculturas.

No limite, o que se busca com a Agroecologia é construir agriculturas mais sustentáveis, que, como ensina Gliessman (2000), sob o ponto de vista agroecológico, são aquelas que, tendo como base uma compreensão holística dos agroecossistemas,



sejam capazes de atender, de maneira integrada, aos seguintes critérios: a) baixa dependência de *inputs* comerciais; b) uso de recursos renováveis localmente acessíveis; c) utilização dos impactos benéficos ou benignos do meio ambiente local; d) aceitação e/ou tolerância das condições locais, antes que a dependência da intensa alteração ou tentativa de controle sobre o meio ambiente; e) manutenção, a longo prazo, da capacidade produtiva; f) preservação da diversidade biológica e cultural; g) utilização do conhecimento e da cultura da população local; e h) produção de mercadorias para o autoconsumo antes de produzir para o mercado ou para exportação. Eu acrescentaria outro quesito, i) não utilização de tecnologias, insumos e práticas que sejam agressivos ao meio ambiente e/ou à saúde, respeitando o Princípio da Precaução e o último axioma da sustentabilidade proposto por Heimberg (2007)<sup>11</sup>.

264

Essas agriculturas sustentáveis, ainda segundo Gliessman (2000), devem seguir alguns princípios do manejo sustentável de agroecossistemas, entre os quais o autor destaca um que é básico: quanto mais um agroecossistema manejado pelo homem se aproxima da paisagem e desenho do ecossistema onde ele está inserido, mais a agricultura se aproxima da sustentabilidade. Logo, toda a agricultura de monocultivo está no extremo oposto do que se pode entender como agricultura sustentável. Ao mesmo tempo, ele afirma que quanto mais agrobiodiversidade houver no agroecossistema, mais próximo ele estará da sustentabilidade. Logo, as agriculturas mais sustentáveis são, por definição, as mais biodiversas.

Como se pode observar, na perspectiva agroecológica, quando se fala em agriculturas mais sustentáveis, não se está tratando apenas da substituição de insumos contaminantes e práticas

---

<sup>11</sup> Sobre este tema, ver CAPORAL, 2016.

depredadoras de recursos. Trata-se da necessidade de caminhar em direção ao redesenho dos agroecossistemas e dos sistemas agroalimentares segundo princípios ecológicos, levando em conta, também, inúmeras variáveis econômicas, sociais, culturais, políticas e éticas, que influem na transição agroecológica.

Isso nos leva a afirmar que a adoção do enfoque agroecológico pressupõe que não se trata de produzir alimentos saudáveis para atender a nichos de mercado ou a consumidores que possam pagar mais caro pelos alimentos. Na verdade, uma das metas utópicas que move a Agroecologia, além da busca por mais sustentabilidade socioambiental e econômica, é produzir alimentos saudáveis e acessíveis para toda a população. Isto é, assegurar os verdadeiros direitos de segurança e soberania alimentar ensinados pelos povos.

Assim, partindo dos conceitos e enfoques metodológicos aqui apresentados, de forma bastante resumida, é que a Agroecologia, como ciência transdisciplinar, vem construindo e aportando conhecimentos capazes de oferecer as bases para uma ampla transição agroecológica, sem perder de vista a necessidade de produção de alimentos saudáveis de forma estável e permanente para atender as necessidades alimentares de uma população que segue crescendo. Dessa forma, a Agroecologia aparece como uma abordagem promissora que vem se concretizando, pouco a pouco, através da sua aplicação concreta em experiências diversas, presentes em todas as partes do mundo e que oferece elementos de conhecimento empírico e científico para a ecologização de toda a agricultura mundial.

## Referências

ALTIERI, M. A. **Agroecology**: The scientific basis of alternative agriculture. Bolder, Colorado: Westview Press, 1987.

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: as bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989.

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 3.ed. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 2001. (Síntese Universitária, 54).

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. Guaíba: Agropecuária, 2002.

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012. (Ed. Rev. Ampl.)

266

---

CAPORAL, F. R. Agroecologia: uma nova ciência para apoiar a transição a agriculturas mais sustentáveis. In: FALEIRO, F. G.; FATIAS NETO, A. L. (Ed. Tec.) **SAVANAS**: Desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Planaltina-DF: EMBRAPA Cerrados, 2008. pp. 895-929.

CAPORAL, F. R. (Coord.) Extensão Rural e Agroecologia: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Camaragibe, PE: Ed. do Coordenador, 2015.

CAPORAL, F. R. Poderá a Agroecologia responder aos cinco axiomas da sustentabilidade? In: Revista Brasileira de Agroecologia, 11(4): p. 390-402, 2016.

CAPORAL, F. R. Extensión agraria y los desafios del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. Madrid: Editorial Académica Española, 2017.

CAPORAL, F. R. COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural.

Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, v.1, n.1, jan/mar 2000. pp. 16-37

CAPORAL F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia: enfoque científico e estratégico para apoiar o desenvolvimento rural sustentável (texto provisório para discussão). Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2002. (Série Programa de Formação Técnico-Social da EMATER/RS. Sustentabilidade e Cidadania, texto 5).

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia**: alguns conceitos e princípios. 2. ed. Brasília: MDA: SAF: DATER-IICA, 2007a.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e extensão rural**: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. 3. ed. Brasília, MDA: SAF, 2007b.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: CONTIN, I. L.; PIES, N.; CECCONELLO, R. (Org.). **Agricultura familiar**: caminhos e transições. Passo Fundo: IFIBE, 2006. p. 174-208 (Praxis, 5).

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R.; WIZNIEWSKY, J. G. O conceito de transição agroecológica: contribuições para o desenho de agroecossistemas em bases sustentáveis. In: COSTA GOMES, J. C.; ASSIS, W. S. (eds.) **Agroecologia: princípios e reflexões**. Brasília: EMBRAPA, 2013. pp. 145-180.

DE MASI, D. **Criatividade e grupos criativos**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

FREIRE, P. Extensão ou comunicação? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GLIESSMAN, S. R. (ed.). **Agroecology**: researching the ecological basis for sustainable agriculture. New York: Springer-Verlag, 1990.

GLIESSMAN, S. R. Agroecology: ecological processes in sustainable agriculture. Chelsea: Ann Arbor Press, 1997.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 2000.

GLIESSMAN, S. R. Agroecology: a global movement for food security and sovereignty. In: Agroecology for Food Security and Nutrition: Proceedings of the FAO International Symposium. 18-19 september 2014, Rome, Italy: FAO, 2015.

GLIESSMAN, S. R. Agroecology and Sustainable Food Systems, VOL. 40, NO. 3, 2016. p. 187–189.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. (Coord.). **Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Ediciones Mundi Prensa, 2000.

HEINBERG, R. Cinco axiomas da sustentabilidade. Disponível em: <http://www.globalpublicmedia.com/articles/851>. Acesso em: 21 de julho de 2013. 2007 10p.

268

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MÉNDEZ, V. E.; GLIESSMAN, S. R. Un enfoque interdisciplinario para la investigación en agroecología y desarrollo rural en el trópico latino-americano. In: Manejo Integrado de Plagas y Agroecología. Costa Rica, n°. 64, 2002, p. 5-16.

MORIN, E. **O método**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1999.

NORGAARD, R. B. A base epistemológica da Agroecologia. In: ALTIERI, M. A. (ed.). **Agroecologia**: as bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989. p. 42-48.

NORGAARD, R. B. Una sociología del medio ambiente coevolucionista. In: REDCLIFT, M. Y WOODGATE, G. (coords.). **Sociología del medio ambiente**: una perspectiva internacional. Madrid: McGraw Hill, 2002. p.167-178.

NORGAARD, R. B.; SIKOR, T. O. Metodologia e prática da agroecologia. In: ALTIERI, M.A. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. Guaíba: Agropecuária, 2002. p. 53-83.

RUIZ-ROSADO, Octavio. Agroecología: una disciplina que tiende a la transdisciplina. In: INTERCIENCIA, VOL. 31, nº 2, 2006. p. 140-145.

SEVILLA GUZMÁN, E. El marco teórico de la Agroecología. In: Materiales de Trabajo del Ciclo de Cursos y Seminarios sobre Agroecología y Desarrollo Sostenible en América Latina y Europa. Módulo I - Agroecología y Conocimiento Local (La Rábida, 16 a 20 de enero de 1995). Huelva, La Rábida: Universidad Internacional de Andalucía, 1995. p. 3-28.

SEVILLA GUZMÁN, E.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M. Sobre la agroecología: algunas reflexiones en torno a la agricultura familiar en España. In: GARCÍA DE LEÓN, M. A. (Ed.). **El campo y la ciudad**. Madrid: MAPA, 1996. p. 153-197. (Serie Estudios).

SEVILLA GUZMÁN, E.; OTTMANN, G. Las dimensiones de la Agroecología. In: Instituto de Sociología y Estudios Campesinos: Universidad de Córdoba. Proyecto **Manual de olivicultura ecológica**. Córdoba: Universidad de Córdoba, 2004. p. 11-26.

SEVILLA GUZMÁN, E.; SOLER MONTIEL, M.; GALLAR, D.; VARA-SÁNCHEZ, I.; CALLE, A. **Canales cortos de comercialización alimentaria en Andalucía**. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, 2012.

TOLEDO, V. M.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M. El metabolismo social: las relaciones entre la y la naturaleza. 2004. 23p. Disponível em: <https://transecos.files.wordpress.com/2014/> Acesso: 10/07/2018.

VIGLIZZO, E. F. La trampa de Malthus: agricultura, competitividad y medio ambiente en el siglo XXI. Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires, 2001.



CAPÍTULO 12

## PAUTANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR ENTRE O LOCAL E O INTER-REGIONAL: os BRICS e suas (in)congruências

*João Cumarú<sup>1</sup>*

*Mariana Yante<sup>2</sup>*

### Introdução

Em 2014, a produção anual de alimentos era suficiente para alimentar toda a população mundial. Entretanto, o acesso e a distribuição de alimentos para que as pessoas não morram devido à fome continuam a ser muito limitados, mesmo no século XXI, tornando a segurança alimentar um dos maiores desafios globais. Isso explica por que a erradicação da pobreza extrema e da fome é um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (GUILLOU; MATHERON, 2014).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a proporção de pessoas subnutridas na população mundial pode ter atingido 10,9% em 2017. Fatores como instabilidade persistente em regiões

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Gerente de Economia Verde e Tecnologia de Baixo Carbono da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco (SEMAS). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R - UFPE) e pesquisador associado do Instituto de Estudos da Ásia (IE ASIA - UFPE). E-mail: joao\_cumaru@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutoranda pela Wuhan University (China). Professora da ASCES-UNITA e pesquisadora visitante da Shanghai Jiaotong University. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R - UFPE) e pesquisadora associada do Instituto de Estudos da Ásia (IE ASIA - UFPE). E-mail: marianayante@gmail.com



em conflito, eventos climáticos adversos em muitas regiões do mundo e desacelerações econômicas que afetaram regiões mais pacíficas e agravaram a segurança alimentar ajudam a explicar esta situação deteriorante. Após três anos de crescimento, a fome no mundo, em números absolutos de pessoas desnutridas, alcançou 821 milhões de indivíduos em 2017, atingindo novamente níveis de 10 anos antes, especialmente na América Latina e em África (FAO, 2018).

Argumenta-se que o sistema alimentar está entrando em um período de mudanças radicais, liderado particularmente pelo crescimento da demanda, que requer ação na produção de alimentos, dieta, desperdício, eficiência e governança (GUILLOU; MATHERON, 2014).

A situação da produção de alimentos se agrava em contextos de países em desenvolvimento, nos quais essa produção pode ser severamente afetada por intervenções de mercado no mundo desenvolvido, como subsídios ou suporte de preços. Nesse contexto, os BRICS – acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – se destacam pela sua importância geopolítica, econômica, estratégica, pelo protagonismo regional de cada país do bloco e pelo tamanho de suas populações somadas.

O presente capítulo visa a discutir algumas das políticas elaboradas por cada país na superação dos desafios de segurança alimentar e o papel de algumas instituições integrantes de seu regime internacional, à luz das agendas transversais de governança global e da cooperação estabelecida no âmbito do paradigma do Sul Global.

Serão analisados alguns dos programas aplicados no âmbito nacional de cada um dos países do bloco que alcançaram êxito e têm seu sucesso reconhecido ao redor do mundo, em particular a China e o Brasil que foram bem-sucedidos graças ao

progresso alcançado na provisão de acesso à alimentos para sua população e na redução da pobreza.

Por fim, serão observados acordos, declarações e iniciativas adotados de modo isolado ou coordenado entre os BRICS, revelando o espaço de destaque da segurança alimentar em sua agenda de cooperação internacional, conferindo-se particular ênfase às discrepâncias existentes entre as agendas domésticas e internacionais, notadamente quanto à retórica e à prática cooperativas nesse âmbito.

## Índia

A Índia, assim como a China, enfrenta o enorme desafio de alimentar uma população superior a um bilhão de pessoas. De acordo com o *World Food Program-WFP* (2018), a Índia, segundo país mais populoso do mundo, desfrutou de um crescimento econômico estável e atingiu a autossuficiência na produção de grãos nos últimos anos. Apesar disso, persistem altos níveis de pobreza, insegurança alimentar e desnutrição. Cerca de 21,25% da população vive com menos de US\$ 1,90 por dia, e os níveis de desigualdade e exclusão social são muito altos.

O país é o lar de um quarto de todas as pessoas subnutridas no mundo, tornando-se um dos principais focos para combater a fome em escala global (WFP, 2018a). Nas duas últimas décadas, devido ao processo de liberalização pelo qual a Índia passou, sua renda *per capita* mais que triplicou, mas também a desigualdade (WFP, 2018a). No entanto, a ingestão alimentar mínima para cada indivíduo caiu. Apesar das altas taxas de crescimento econômico, a prevalência de desnutrição diminuiu de maneira marginal – de 210,1 milhões, em 1990, para 190,7 milhões, em 2016 (CHAKRABARTY, 2018).

Apesar de possuir a maior parcela da sua população residindo no meio rural e ter na agricultura a principal fonte de emprego dessas pessoas, é baixo o nível dos investimentos públicos no setor. Na Índia, a incidência de pobreza é historicamente mais elevada no meio rural em comparação com o meio urbano (SOARES, 2014). Diante desse cenário, diversas políticas públicas relacionadas à agricultura e aos investimentos públicos agrícolas foram criadas e outras vêm sendo reformuladas desde a década de 1990 (Ibidem).

Dentre muitas iniciativas, a principal intervenção estatal no provimento de alimentos subsidiados aos mais pobres no país é o Sistema Público de Distribuição (*Public Distribution System-PDS*), criado antes mesmo de sua independência. Inicialmente, destinava-se a proteger os consumidores da escassez de alimentos e os produtores das flutuações de preços (KATTUMURI, 2011). Focado primordialmente em alguns centros urbanos, somente na década de 1980 foi ampliado como uma medida de segurança alimentar e alívio da pobreza, sendo expandido para outras regiões do país.

Entretanto, problemas com o uso dos recursos e má gestão do programa levaram o governo a reeditá-lo, transformando-o no Sistema de Distribuição Público Direcionado (*Targeted Public Distribution System- TPDS*), em 1997. Essa nova edição do programa transformou o caráter universal do sistema no foco na pobreza extrema. O TPDS deveria direcionar a cesta subsidiada baseada em um critério de renda àqueles indivíduos abaixo da linha da pobreza e àqueles acima desta (TIBURCIO, 2015; LINS, 2014).

Através do TPDS<sup>3</sup>, o governo adquire produtos com valores artificialmente mais caros e, em seguida, revende as mercadorias a preços simbólicos para as pessoas mais pobres do país. Essa política abrange arroz e trigo, que são os principais alimentos da dieta de um(a) indiano(a) comum, porém apenas obteve sucesso nos estados de Punjab, Haryana, Andhra Pradesh e Madhya Pradesh (LINS, 2014).

Na Índia, a dificuldade de direcionar corretamente o auxílio é ainda mais complexa devido ao tamanho da população e à inexistência de um registro geral e unificado obrigatório<sup>4</sup>. Várias das políticas de segurança alimentar são tocadas pela Corporação de Alimentos da Índia (FCI, em inglês), que utiliza a ferramenta de preço de suporte mínimo (*minimum support price*) e garante a estabilidade dos preços. Como as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) limitam o valor do subsídio em 10% do valor total da produção de grãos de alimento, surgiram imbróglis com a instituição nos últimos anos.

Um terceiro elemento que desafia o enfrentamento aos problemas de segurança alimentar são os efeitos das mudanças climáticas<sup>5</sup> sobre a produção, o acesso e a utilização de alimentos

---

<sup>3</sup> Para compreender melhor o funcionamento dos mecanismos e órgãos envolvidos no sistema de subsídios da Índia, ver Tiburcio (2015) e Lins (2014).

<sup>4</sup> Há uma iniciativa em curso para construir um sistema de dados a partir da digitalização de impressões digitais, olhos e faces conectando os dados para acessos a serviços essenciais, como os benefícios sociais. Fonte: **Novo sistema na Índia exige digital para alimentos, telefones e finanças**. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/mi-diaglobal/nytimes/2018/04/15/novo-sistema-na-india-exige-impressao-digital-para-alimentos-telefones-e-financas.htm>. Acesso: 29/10/2018.

<sup>5</sup> Segundo Chakrabarty (2016), a mudança climática afeta a segurança alimentar de maneiras complexas. Ela afeta as lavouras, a pecuária, a silvicultura, a pesca e a aquicultura, e pode causar graves consequências sociais e econômicas na forma de renda reduzida, meios de subsistência corroídos, interrupção do comércio e impactos adversos à saúde. A autora chama atenção também para o fato de que o impacto líquido da mudança climática depende não apenas da extensão do choque climático, mas também das vulnerabilidades subjacentes. De acordo com a Organização para a Alimentação e Agricultura (2016), tanto as vulnerabilidades biofísicas quanto as sociais determinam o

na Índia. Entre as diversas previsões, estão aumentos significativos na variabilidade interanual e intrasazonal das chuvas de monção: as secas representarão um risco crescente na parte noroeste da Índia, enquanto o sul do país poderá experimentar um aumento na umidade. Além disso, a disponibilidade de água poderá ser severamente afetada, uma vez que grandes partes do país já sofrem com a escassez, e dependem em grande parte das águas subterrâneas para a irrigação (CHAKRABARTY, 2016, 2017, 2018).

As preocupações relativas à segurança alimentar de longo prazo da Índia, assim como em diversos outros países, estão diretamente ligadas aos desafios originados das mudanças climáticas e que geram vulnerabilidade para o país. Nesse sentido, Chakrabarty (2018) alerta que a Índia precisa de uma revisão sistemática.

É possível dizer que alguns dos principais desafios que a Índia enfrenta estão relacionados à complexidade e à sua enorme população que demanda por essas políticas públicas. Além disso, as dificuldades operacionais e de integração nas diversas etapas de aplicação da política pública, desde a formulação visando atingir a maior parte da população necessitada até a operacionalização da aplicação da política pública e o necessário acompanhamento, também compõem desafios a serem vencidos pela Índia na superação dos problemas de segurança alimentar no país (CHAKRABARTY, 2016).

## **Rússia**

Durante a década de 1990, o problema de segurança alimentar na Rússia não era considerado uma questão de disponibilidade inadequada de alimentos (LIEFERT, 2004). Inicialmente,

segundo Liefert (2004), a transição da União Soviética para a atual Federação Russa resultou em uma grande parcela da população se deslocando para a pobreza, devido tanto ao desemprego quanto à inflação real, que prejudicava a renda das famílias, e que reduziu o poder de compra das pessoas para manter uma dieta minimamente saudável. Após uma melhora nos índices econômicos do país, o número de pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza diminuiu, tendo como consequência uma queda na quantidade de indivíduos vivendo em situação de insegurança alimentar (LIEFERT, 2004; WEGREN, NILSSEN; ELVESTAD, 2016).

Durante todo o período de transição política, ao longo da década de 1990, a chamada Lei Federal sobre Segurança Alimentar Nacional direcionou a produção nacional combinada da Rússia e as importações de alimentos para manter o fornecimento adequado dos insumos. Essa situação veio a mudar a partir de 2006, quando o primeiro programa estadual para o desenvolvimento da agricultura foi introduzido. A partir de então, cada programa de assistência sucessiva (2006–2007, 2008–2012, 2013–2020) destinou recursos cada vez mais altos à agricultura, em rublos<sup>6</sup> nominais. Os investimentos foram de R30 bilhões, no primeiro programa, alcançando até R1,5 trilhão no programa atualmente em vigor (2013-2020)<sup>7</sup>.

Esses programas foram elaborados para substituir a Lei Federal de Segurança Alimentar, já que, até então, a Rússia dependia muito das importações de alimentos. Nesse cenário, os gastos com tais importações aumentavam, a taxa de crescimento da produção doméstica estava abaixo da taxa de crescimento das importações de alimentos, os consumidores russos eram vulneráveis às flutuações nos preços mundiais das *commodities* e o con-

---

<sup>6</sup> Moeda oficial da Federação Russa.

<sup>7</sup> No final de 2014, esse valor aumentou para mais de R2,1 trilhões de rublos até 2020, à medida que o número de programas foi ampliado.

sumo *per capita* era menor do que o recomendado mundialmente pela FAO (WELGREN; NILSSEN; ELVESTAD, 2016).

Aprovada em 2010, a “Doutrina de Segurança Alimentar da Federação Russa” estabeleceu como foco principal da política agroalimentar a análise das questões de regulamentação dos produtos agrícolas, de mercado e a resolução dos problemas no aumento do nível de segurança alimentar (BARKHATOVA ET AL, 2018). Segundo Lima (2018), ao aplicar a Doutrina da Segurança Alimentar como Segurança Nacional, a produção de frango e carne bovina na Rússia passou a crescer acima da demanda do mercado nacional, resultando não apenas no barateamento dos preços nacionais, mas em uma desejável capacidade de exportação.

As políticas de segurança alimentar na Rússia ganharam novo impulso a partir do ano de 2014, quando a União Europeia (UE) e os EUA impuseram sanções a setores econômicos do país como resposta à anexação da Crimeia pelos russos. Em reação às medidas da UE provocadas pela crise na Ucrânia, a Rússia introduziu um embargo à importação de produtos alimentares como carne, fruta ou vegetais oriundos da UE, EUA, Canadá, Austrália e Noruega.

Da mesma maneira que a UE foi seriamente afetada pelas medidas russas, uma vez que a Rússia era o segundo maior mercado para as exportações de produtos agrícolas do bloco europeu, os próprios russos também sentiram os efeitos das medidas, dado que 43% de todas as importações russas a nível mundial eram provenientes dos países da UE (WELGREN; NILSSEN; ELVESTAD, 2016; BARKHATOVA ET AL, 2018). Todavia, esse novo contexto foi visto pelas autoridades russas como uma oportunidade para potencializar o desenvolvimento do negócio nacional, incentivando a substituição de importações e tornando as exportações mais competitivas. O objetivo estratégico era

tornar a Rússia cada vez mais autossuficiente em alimentos (SEIXAS; CONTINI, 2017).

Os embargos duraram até o final de 2017 e, nesse espaço de tempo, a Rússia conseguiu avançar em diversos aspectos, fazendo com que as importações de alimentos caíssem de 34%, em 2014, para 23%, em 2017, reduzindo, assim, sua dependência de fornecedores externos (SEIXAS; CONTINI, 2017). Além disso, os numerosos subsídios estatais e incentivos legais à população agricultora tiveram um impacto positivo na produção e na expansão da área de terra cultivada, tornando lucrativo o setor agrícola russo.

Isso fez com que os níveis médios de consumo de alimentos aumentassem desde 2010. Contudo, após 2013, a inflação de alimentos, relacionada ao declínio do rublo, passou a impactar os(as) consumidores(as). A despeito disso, o embargo alimentar protecionista e outras restrições não levaram a escassez em massa de alimentos, uma vez que varejistas de alimentos russos se adaptaram, importando de fornecedoras estrangeiras no Oriente Médio, Ásia Central, América do Sul e China. A politização da questão da segurança alimentar no país, ligada à segurança nacional, tem sido uma forma eficaz de legitimar gastos mais elevados e ampliar o escopo dos programas de assistência do governo à agricultura. (BARKHATOVA ET AL, 2018).

Passados os imbróglis gerados pelas sanções e embargos, a Rússia está cada vez mais adquirindo capacidade de oferecer auxílio alimentar aos países que quiserem se aliar a ela, especialmente àqueles que também enfrentam sanções e embargos, como o Irã, a Palestina, e a Venezuela, ou que são, de alguma maneira, pressionados pelo Ocidente (LIMA, 2018). Apesar de haver superado o crítico período de restrições às importações de alimentos, a Rússia, assim como outras regiões no mundo, deverá enfrentar os efeitos do processo de mudanças climáticas, que podem impactar negativamente o rendimento das culturas e



a produtividade da agricultura e da pecuária, além de trazer riscos de novos e mais intensos desastres naturais (BARKHATOVA ET AL, 2018).

## África do Sul

Em anos recentes, a África do Sul alcançou sucesso, tanto economicamente quanto na produção agrícola, sendo destaque entre os países emergentes. De acordo com o Banco Mundial, o seu rendimento nacional bruto (RNB), em 2011, era estimado em US\$ 6.960,00 *per capita*. A produção agrícola estava em alta, atendendo à demanda da população, e os níveis de exportação também eram elevados (KOCH, 2011; DUBE, 2013).

Todavia, após mais de duas décadas do fim do regime do *apartheid*, a África do Sul ainda enfrenta problemas graves de pobreza e desemprego, elevados índices de desigualdade social, e, mais recentemente, acentuados aumentos nos preços de alimentos e combustíveis, tarifas de energia e taxas de juros – tudo isso agravado pela crise financeira mundial de 2008 e a queda no preço das *commodities* (KOCH, 2011). Ainda que a África do Sul produza alimentos suficientes para a sua população, a distribuição desses insumos não ocorre de maneira adequada, de modo que a situação de insegurança alimentar no país está ligada ao alto nível de pobreza existente, particularmente nas áreas rurais (LABADARIOS ET AL, 2011).

O estabelecimento do regime democrático, em 1994, foi associado a importantes mudanças políticas e econômicas. A adoção de uma nova Constituição, em 1996, com forte caráter liberal, apresentou o direito à alimentação entre as garantias aos(as) sul-africanos(as) no texto constitucional. A partir de então, buscou-se criar uma estratégia nacional de segurança alimentar (KOCH, 2011). Como esclarecido por Koch (2011, p. 4):

A incapacidade da África do Sul de satisfazer as necessidades básicas tem uma variedade de causas, mas, ao contrário da maioria dos outros países, a pobreza e a fome são particularmente moldadas pelo legado do *apartheid*. Um aspecto desse sistema era a desapropriação deliberada de ativos, como a terra e o gado, de membros da maioria negra, ao mesmo tempo que lhes negavam oportunidades de desenvolvimento, acesso a mercados, infraestrutura e capital humano. Além disso, até 1985, as políticas agrícolas buscavam a autossuficiência, protegendo assim a produção agrícola comercial doméstica, muitas vezes à custa dos consumidores, resultando em uma perda total de bem-estar para o país como um todo. As políticas pós-*apartheid* [...] visam todos a abordar o impacto adverso do *apartheid* e levar o país adiante como uma unidade.<sup>8</sup>

Nesse sentido, várias políticas públicas destinadas a combater a insegurança alimentar foram postas em prática e aplicadas pelo governo sul-africano. Essas políticas levaram ao reforço de alimentos, à suplementação alimentar, bem como à edição de programas de alimentação escolar e construção de creches.

Entre alguns exemplos, o Programa Nacional de Nutrição Escolar (*National School Nutrition Programme- NSNP*) visa a fornecer uma refeição nutritiva a todos(as) os(as) alunos(as) das escolas primárias e secundárias mais pobres, aumentando a capacidade de aprendizagem ativa das crianças, aliviando a fome a

---

<sup>8</sup> Tradução do original: “South Africa’s inability to meet basic needs has a variety of causes but, in contrast to most other countries, poverty and hunger are particularly shaped by the legacy of apartheid. One aspect of that system was the deliberate dispossession of assets, such as land and livestock, from members of the black majority, while denying them opportunities to develop, access to markets, infrastructure and human capital. In addition, until 1985 agricultural policies pursued self-sufficiency, thus protecting domestic commercial farm production, often at the cost of consumers, resulting in a total welfare loss for the country as a whole.”

curto prazo, além de proporcionar incentivos para que frequentem a escola regularmente (SOUTH AFRICA, 2018). Apesar do êxito em várias escolas, algumas unidades, especialmente em áreas rurais, ainda não foram alcançadas de maneira efetiva pelo programa, devido principalmente a fatores estruturais, como estradas precárias ou transporte para essas escolas (LABADARIOS ET AL, 2011).

Além desse programa, existem vários benefícios e subsídios que o governo oferece a grupos afetados por situações de insegurança alimentar (subsídios de invalidez, assistência social, de dependência de cuidados, de apoio à criança etc.). Muitos desses incentivos aumentam o poder de compra das mulheres, assim como seu acesso à comida. Segundo Labadarios et al (2011), no período de 1999 a 2003, aproximadamente 2,6 milhões de sul-africanos(as) receberam subsídios sociais e, em 2007, esse número aumentou para 12 milhões. No entanto, problemas de corrupção de agentes públicos e falhas no desenho dessas políticas públicas fazem com que o governo não consiga alcançar todo o público-alvo (Ibidem).

Certamente a principal iniciativa do governo, nas últimas décadas, foi o lançamento da Estratégia Integrada de Segurança Alimentar (*Integrated Food Security Strategy*- IFSS), em 2002, que deveria integrar as muitas políticas anteriormente isoladas que tentavam enfrentar o desafio da insegurança alimentar na África do Sul (DRIMIE; RUYSENAAR, 2010; DUBE, 2013). A visão da estratégia IFSS de “alcançar acesso físico, social e econômico universal a alimentos suficientes, seguros e nutritivos por todos os sul-africanos em todos os momentos para satisfazer suas preferências alimentares e alimentares por uma vida ativa e saudável” (DUBE, 2013, p. 6) se alinha ao entendimento de segurança alimentar proposto pela FAO (KOCH, 2011; DRIMIE; RUYSENAAR, 2010, DUBE, 2013).

Opiniões críticas ao IFSS, como a de Drimie e Ruysenaar (2010) e De Cock et al (2013), dão-se no sentido de que a estratégia vem falhando devido a arranjos institucionais insuficientes e inapropriados para sustentar os seus objetivos. Alguns dos desafios que ainda se impõem à sociedade sul-africana são a ausência de um sistema estruturado para o gerenciamento de desastres, como secas e inundações, que afetam diretamente a segurança alimentar; a dependência de muitas famílias pobres de remessas e subsídios de seguridade social por parte do governo; a limitação do poder de compra das famílias e o mau estado nutricional de crianças da zona rural. Apesar das críticas e desafios ainda existentes, é inegável que a insegurança alimentar diminuiu na África do Sul nos últimos dez anos. É possível afirmar que o IFSS é uma estratégia válida, porém que necessita de ajustes, para que possa ser explorada em todo o seu potencial.

## **Brasil<sup>9</sup>**

Quando se fala em segurança alimentar no cenário mundial, o Brasil é peça importante na prospecção de cenários futuros para a humanidade, devido a sua economia exportadora fortemente dependente da agricultura. As *commodities* agrícolas representam a maior parte das exportações do país atualmente, com destaque especial para a soja. No entanto, isso não se reflete em boas práticas no combate à insegurança alimentar no país, na medida em que apenas maximizar a produção de alimentos e criar estratégias para evitar a perda de produtos não é o suficiente

---

<sup>9</sup>Embora Brasil e China detenham agendas e diretrizes especificamente relevantes para o debate da segurança alimentar no nível doméstico, ambos os países são objeto de outras análises no presente livro, de forma que optamos por contextualizá-los em linhas gerais, dando ênfase aos demais Estados-membros dos BRICS, também em razão do limite espacial do artigo.

para garantir a segurança alimentar. O acesso de produtores(as) a máquinas de qualidade e o acesso da população a alimentos saudáveis são outras questões essenciais que devem ser observadas nesse debate (TELES, 2018).

Nos últimos anos, o combate à fome estancou no Brasil, e o número de indivíduos que terminam o dia sem ingerir o mínimo necessário, que estão desnutridos ou sentem-se debilitados para as atividades do dia a dia aumentou de 4,9 milhões para 5,2 milhões, entre 2010 e 2017, segundo dados do relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo” (FAO, 2018). O Brasil, que em 2014 havia saído do Mapa da Fome<sup>10</sup> e recebeu diversos prêmios pela forte redução do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, enfrenta hoje um retrocesso no combate à fome e à miséria.

A alimentação é um direito humano básico, mas somente após a Emenda Constitucional n. 64/2010 essa garantia passou a figurar no texto da Constituição brasileira. No entanto, ao longo do tempo, foram tomadas diversas iniciativas para que esse direito fosse assegurado à população. A partir de 2003, houve o fortalecimento e a expansão do aparato institucional no âmbito do governo federal brasileiro, visando à criação de programas e políticas públicas que atacassem em várias frentes, de maneira articulada, os problemas relacionados à segurança alimentar.

Apesar de haver se tornado uma grande prioridade para o governo no início de 2003, diversos outros programas e políticas

---

<sup>10</sup> Ao sair do Mapa da Fome novas preocupações surgiram com outras dimensões da má nutrição, que não a desnutrição, como a deficiência de nutrientes, sobrepeso e obesidade. Isso ocorre pois, no Brasil, apesar de 7,2 milhões de pessoas se encontrarem em situação de insegurança alimentar grave, 60% dos brasileiros estão com sobrepeso e 20%, obesos. Ou seja, a fome, por um momento, deixou de ser estrutural e ficou localizada em grupos que necessitavam de políticas focais (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

já estavam em curso em décadas anteriores. Em 1993, por exemplo, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>11</sup>. Dez anos depois, o Programa Fome Zero foi implementado. Logo no ano seguinte, em 2004, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), extinto pelo atual governo federal, a partir de sua incorporação ao Ministério da Cultura, Igualdade e Cidadania (2019).

Outras iniciativas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o fortalecimento da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), as ações de educação alimentar e nutricional e a gestão das ações em segurança alimentar e nutricional, são alguns dos temas que passaram a receber atenção especial do governo brasileiro.

O êxito de muitas dessas políticas despertou o interesse de países vizinhos, gerando parcerias através dos organismos da Organização das Nações Unidas. Desde 2009, por exemplo, a FAO e o governo brasileiro têm uma cooperação para difundir ações de alimentação escolar, que beneficiam estudantes e agricultores(as) ao mesmo tempo. Atualmente, o projeto está em funcionamento em países como Belize, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas (BRASIL, 2018).

Ambientalistas e ativistas do tema defendem um novo modelo de produção de alimentos baseado na agroecologia, sem o uso de sementes transgênicas, agrotóxicos e fertilizantes químicos, e em pequenas propriedades familiares, e afirmam que a regulação do abastecimento e a distribuição dos alimentos são os maiores desafios para a segurança alimentar no Brasil (OLI-

---

<sup>11</sup> Apesar de extinto no ano seguinte, o Conselho foi reativado em 2003 e se manteve atuante desde então. Todavia, nos primeiros dias de 2019, o CONSEA deixou de existir novamente, a partir da Medida Provisória n. 870/2019.

VEIRA; FERNANDES, 2013). Apesar dos inúmeros avanços, os desafios são enormes e demandam rapidez nas soluções. Para avançar na gestão das políticas de combate à fome que já apresentaram resultados exitosos, é preciso levar em consideração fatores macroeconômicos (como a intensificação do processo inflacionário e o baixo crescimento econômico), fatores demográficos (envelhecimento da população) e fatores relacionados à má nutrição (PINTO, 2014).

## China

A questão da alimentação e da agricultura passou a ter uma importância central no processo do desenvolvimento econômico da China. No século passado, o país passou por numerosos episódios de escassez de alimentos, algumas das mais devastadoras fomes da história da humanidade, e depois corrigiu-as, implementando um sistema de quotas (1955-1993) e uma reforma do contrato de terras (1981) que incentivava os(as) agricultores(as).

O consumo calórico *per capita* dobrou, e a China tornou-se o maior produtor e consumidor mundial de produtos agrícolas (ZHOU, 2016; CUI; SHOEMAKER, 2018). A produção total de grãos aumentou 74%: de 354 milhões de toneladas em 1982 para 618 milhões de toneladas em 2017, superando o crescimento de sua população em cerca de 34% (CUI; SHOEMAKER, 2018).

É inegável que décadas de transformações econômicas e crescimento do PIB na casa de dois dígitos traduziram-se em notável progresso na redução da pobreza, no desenvolvimento social e no consequente aumento do acesso a alimentos em todo o país (CHINA POWER TEAM, 2017). Ao retirar milhões de pessoas da fome, o país alcançou o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de reduzir para metade o número de pessoas famintas até

2015, o que também teve impactos sobre a redução da taxa global de fome em dois terços (WFP, 2018b).

Segundo Zhou (2016), embora a distribuição de alimentos permaneça muito desigual na China, todos os componentes da segurança alimentar – disponibilidade, utilização, acesso e estabilidade – foram expandidos nos últimos anos. Entretanto, com cerca de 19% da população global, mas apenas 7% de suas terras aráveis e recursos de água doce, e diante de um cenário de mudanças globais do clima, as questões de segurança alimentar e de desenvolvimento sustentável permanecem.

O *boom* econômico chinês gerou um novo conjunto de demandas demográficas e pressões ambientais que afetaram sua capacidade agrícola. Esse processo explorou a produção doméstica da China, as mudanças nas demandas na dieta de sua população e o papel que o comércio internacional desempenha na segurança alimentar do país. Segundo o WFP, ainda existem grandes bolsões de pobreza – especialmente em áreas remotas e montanhosas – e há grandes disparidades de renda e diferenças no estado nutricional entre áreas rurais e urbanas. Quase 150,8 milhões de pessoas estão desnutridas. Dado o tamanho da população da China, as taxas de 9,4% para o déficit de estatura em crianças, 19,6% para anemia e 25% para excesso de peso representam encargos nacionais e globais significativos (WFP, 2018b).

Para alimentar uma população muito grande com um volume de terras aráveis tão limitado, a China paga um preço alto. Segundo Cui e Shoemaker (2018), o uso excessivo e ineficiente de fertilizantes químicos na China, que triplicou nas últimas três décadas, com uma eficiência média de 32%, comparada à média mundial de 55%, contribuiu para o atual estado prejudicial de poluição ambiental. Situação similar ocorre com o suprimento e a distribuição de água no país.



Um dos elementos essenciais da segurança alimentar, o combate à pobreza, tem sido um dos focos do governo central nas últimas décadas e aparece constantemente nos Planos Quinquenais e nas reuniões do Comitê Central do Partido Comunista da China (PCC). O mais recente plano que está em vigor, o 13º Plano Quinquenal (2016-2020), define medidas voltadas para o alívio da pobreza, que garantem que a comunidade pobre da zona rural tenha comida e vestuário adequados, além de acesso à educação básica, cuidados de saúde e moradia (CHINA HOJE, 2016). Com um discurso de construir uma “sociedade moderadamente próspera”, o 13º Plano prevê a retirada de mais 30 milhões de chineses(as) das condições de pobreza. Em outubro de 2017, no 19º Congresso Nacional do PCC, o Presidente Xi Jinping enfatizou que o alívio da pobreza era um objetivo claro, e que estava sendo enfrentado com medidas efetivas (CHENGWEI, 2018).

288

Em resumo, o sistema alimentar e agrícola da China está passando por uma transformação histórica, e assim continuará no futuro próximo. Garantir a segurança alimentar de seus(suas) cidadãos(as) sempre foi uma das metas mais importantes para os governos em todos os Apesar de serem medidas importantes, o governo pode revisá-las de acordo com as necessidades domésticas e as condições externas. Além disso, as adaptações tecnológicas também têm se colocado como ferramenta na melhoria da segurança alimentar na China (ZHAO, 2016; CUI; SHOEMAKER, 2018).

## **Brics**

Uma vez discutidos, em linhas gerais, os aspectos relativos às diretrizes domésticas de segurança alimentar dos países dos BRICS, é preciso tecer algumas reflexões acerca das agendas transversais.

Existe, ainda, uma relação importante entre o papel dos BRICS – como organização e de seus países individualmente – na governança global ou em sua redefinição, sob a perspectiva da segurança alimentar. Nesse aspecto, a cooperação estabelecida no âmbito do paradigma do Sul Global<sup>12</sup> sugere que, para além das relações em comércio e investimento, outras variáveis que incorporam pautas atreladas ao desenvolvimento econômico (tecnologia, infraestrutura, meio ambiente) ou social (educação, cultura, democracia, direitos humanos) têm mais relevância.

Os cinco BRICS não apenas possuem aproximadamente 40% da população mundial e 20% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, mas são igualmente responsáveis por mais de um terço da produção mundial de grãos. Além da interdependência existente entre seus Estados-membros nesse segmento, estes individualmente também possuem relevância global; o Brasil, por exemplo, corresponde ao segundo maior provedor mundial de produtos para alimentos e agrícolas (Perspectivas Agrícolas 2015-2024, FAO e OCDE).

De antemão, observa-se que a discussão em torno do tema no nível institucional possui um aporte muito mais retórico que pragmático, mas a inclusão de aspectos múltiplos, normalmente lastreados na convergência econômica, detém um valor simbólico no que tange à expansão da pauta associativa dos países.

Inicialmente, um ponto de convergência entre a agenda de cooperação dos BRICS e a segurança alimentar concerne à

---

<sup>12</sup> A despeito das diversas acepções do termo, empregamos “Sul Global” conforme sintetizado pela abordagem sugerida por Meneses (2018): “O Sul global é uma metáfora da exploração e exclusão social, agregando lutas por projetos alternativos de transformação social e política. A expressão Sul global tem vindo a ser crescentemente usada para fazer referência às regiões periféricas e semiperiféricas dos países do sistema-mundo moderno, anteriormente denominados Terceiro Mundo. (...)O Sul global constitui-se hoje como um espaço de soluções econômicas, sociais e políticas alternativas às alternativas historicamente fracassadas, dando origem a uma geografia imaginária que une áreas com realidades extremamente diversas.”

prioridade de investimentos em infraestrutura, notadamente em razão da importância que o abastecimento, a irrigação e a drenagem da água detêm sobre a produção dos alimentos, também detendo impactos o próprio armazenamento dos recursos hídricos.

Em setembro de 2005, a Comissão Internacional de Irrigação e Drenagem (*International Commission on Irrigation and Drainage*, ICID) organizou, em parceria com o Comitê Nacional Chinês em Irrigação e Drenagem (*Chinese National Committee on Irrigation and Drainage*, CNCID) um evento para discutir tais confluências em Beijing – já refletindo o propósito do país em endereçar a questão de forma transnacional. O evento em sua décima nona edição (*19th Congress on Irrigation and Drainage*) contemplou o uso da água e sua relação com a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, sob o título de “Uso da Água e da Terra para Segurança Alimentar e Sustentabilidade Ambiental”<sup>13</sup>.

290

O fomento à estrutura associada à água passa não apenas pelo armazenamento e aumento dos mecanismos de disponibilidade, mas também pelo desenvolvimento de eficiência na aplicação da agricultura irrigada. Por um lado, o estoque dos recursos hídricos possui especial relevância em um contexto de câmbio climático, no qual secas e cheias, por exemplo, podem representar danos irreparáveis em determinadas regiões e atingir de forma distinta todos os Estados-membros dos BRICS.

Por outro, os megaprojetos de construção de represas estão também associados ao fomento ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento, e particularmente ligados à irrigação e à geração de energia para a redução da dependência de combustíveis fósseis. As represas de Punjab e Bhakra e Nangal na Índia, por exemplo, estão atreladas, além disso, ao acréscimo

---

<sup>13</sup> IRRIGATION AND DRAINAGE *Irrig. and Drain.* 55: 561–563 (2006) Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/ird.280

de 1.43 indireto na cadeia global de valor industrial, agregando valor direto na indução do consumo nos setores de agricultura e eletricidade.

Na Moldura Socioambiental do Novo Banco do Desenvolvimento – o banco multilateral de desenvolvimento dos BRICS, que também representa seu primeiro órgão institucional com autonomia jurídica – produzida em março de 2016, a segurança alimentar aparece como variável para a avaliação dos projetos no escopo de atuação da instituição. A análise dos projetos deve considerar, por exemplo, o acesso à terra e aos recursos naturais, bem como os eventuais conflitos que possam emergir quanto à titularidade da terra, disponibilidade, segurança alimentar e valor da terra<sup>14</sup>.

O documento dispõe acerca da cobertura (*coverage*) ambiental e social, a qual deve estar em consonância com os acordos internacionais de que os países são signatários e com as respectivas legislações domésticas. Esse fator compõe a avaliação dos projetos a serem financiados pelo banco multilateral, a fim de garantir “a sustentabilidade das operações e dar suporte à integração de ponderações ambientais e sociais nos processos de tomada de decisões das operações” (2006, p. 16).

Na estratégia do banco para 2017-2021 (*NDB's General Strategy: 2017–2021*, p. 21), o financiamento a projetos voltados para o desenvolvimento sustentável que não estão diretamente relacionados com a infraestrutura, com ênfase no câmbio climático,

---

<sup>14</sup> *Land and natural resource access. Assess economic and social impacts relating to the involuntary taking of land or restriction on access to natural resources; risks or impacts associated with land and natural resource tenure and use, including (as relevant) potential project impacts on local land use patterns and tenure arrangements, land access and availability, food security and land values, and any corresponding risks related to conflict or contestation over land and natural resources.* (2006, p. 20).

esgotamento dos recursos naturais, conservação da biodiversidade, poluição e uso sustentável da terra – incluindo florestamento e agricultura –, é ainda visto apenas como um projeto futuro.

A ideia de integrar a estratégia do financiamento ao desenvolvimento no âmbito dos BRICS à ameaça do aquecimento global parece se coadunar com os impactos substanciais que a agenda vem exercendo sobre a China. Se, por um lado, o câmbio climático tem reflexos diretos sobre a agricultura, considerando os riscos à biodiversidade e aos ciclos produtivos, influenciando os regimes pluviais, níveis de poluentes na atmosfera e outras variáveis biológicas (GODRAY ET AL, 2011), no caso chinês, os efeitos serão sentidos não apenas na produção, mas no consumo.

O grande impacto da variável populacional sobre a segurança alimentar, que tende a crescer até 2050, associa-se à demanda pela implementação de novas tecnologias produtivas e distributivas, incluindo uma melhor utilização da água, além da extensão de tais mecanismos a todos os níveis produtivos (YE ET AL, 2012). Por seu turno, a Rússia é titular de um décimo das terras aráveis do planeta, além de um quarto de sua água potável, o que contrasta com os riscos produtivos relacionados ao baixo índice populacional e às adversidades climáticas incidentes sobre boa parte de seu território.

No entanto, no contexto russo, os programas delineados no âmbito doméstico para adereçar essas dificuldades, focam-se, contudo, na produção em si<sup>15</sup>, deixando em segundo plano os mecanismos de alocação de recursos financeiros e articulação com o escopo de suas atividades econômicas em se tratando do mercado internacional, a fim de privilegiar infraestrutura e condições de

---

<sup>15</sup> Destaque-se o Programa Estatal para o desenvolvimento da agricultura e regulação dos mercados de produção agrícola, materiais brutos e comida que vigeu entre 2008 e 2012 e o programa em curso entre 2013 e 2020, que se enfocam na produção de itens agrícolas e de pecuária a médio prazo.

produção e distribuição em favor dos produtores locais (IVANOVICH, 2012).

No âmbito da agricultura e do desenvolvimento agrário, os países dos BRICS mantêm reuniões setoriais entre os ministros da Agricultura e Desenvolvimento Agrário, e, mesmo antes da entrada da África do Sul, a reunião de Moscou (março/2010) já salientava a necessidade de cooperação na área de segurança alimentar com ênfase na agricultura familiar, notadamente quanto à estabilidade produtiva de grãos essenciais, com o desenvolvimento inclusivo e eficiente das áreas rurais a partir da cooperação tecnológica.

Esses encontros se deram no âmbito de concretização das diretrizes conjuntas em segurança alimentar global, deliberadas e adotadas na Cúpula de Ecaterimburgo no ano anterior (junho/2009). Ao longo das reuniões anuais posteriores, os documentos mantiveram seu caráter programático, apesar da criação de um grupo de trabalho de *experts*, cuja atuação resultou na promulgação, em 2011, de um Plano de Ação para Cooperação Agrícola (2012-2016), posteriormente renovado para o período de 2017-2020.

Em paralelo às diversas diretrizes voltadas para a produção e a divulgação de informações atinentes ao setor agrícola, os projetos de desenvolver um mecanismo de avaliação de riscos no âmbito doméstico e suas implicações globais, bem como de coordenação de estratégias para adereçar as demandas das populações mais vulneráveis, mantiveram-se sem repercussões. Embora não existam informações que permitam inferir conclusivamente se existe eventual correlação entre os programas nacionais de agricultura familiar e a priorização dessa agenda na pauta de cooperação agrícola dos BRICS, é certo que algumas iniciativas nacionais vêm sendo invocadas como boas práticas no cenário internacional, utilizando o bloco como marco.

A Iniciativa de Produção de Alimentos Fetsa Tlala (*Fetsa Tlala Integrated Food Production Initiative*), conduzida pelo Departamento Nacional de Agricultura, Floresta e Pesca da África do Sul, foi recentemente exemplificada no curso da participação da FAO na 7ª Reunião de Ministros do BRICS da Agricultura, em Nanjing, China (FAO, 2017). O programa foi implementado em 2013, no marco dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, especificamente para aliviar a pobreza, reduzir o desemprego e a desigualdade até 2030. Volta-se para a disponibilização de um milhão de hectares de terras par produção de alimentos até 2018/2019, com ênfase nas populações vulneráveis, incorporando produtores e cooperativas (GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL, 2013).

A importância ideológica dos BRICS na construção do discurso de segurança alimentar entre as organizações internacionais pode ser não apenas ilustrada na crescente integração retórica da organização na FAO, mas também no Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas. Em seu último Plano de Gestão (2017-2019), a agência pontuou os investimentos dos BRICS em bloco, ao lado, por exemplo, da OCDE e do Conselho de Cooperação do Golfo, por contribuições aportadas, ainda que, até 2015, tenham decrescido e representem apenas aproximadamente dois por cento do total (WORLD FOOD PROGRAM, 2016).

Desde 2017, a China iniciou uma parceria com a agência para estabelecer estratégias de cooperação Sul-Sul e triangular no nível de políticas públicas (suporte para iniciativas em matéria de segurança alimentar e nutricional), institucional e na identificação de lideranças entre pequenos(as) agricultores(as) no contexto dos projetos DAA (*Demonstration in Asia/Africa by Asians/Africans*). Esse aporte foi incorporado no *WFP China Country Strategic Plan for 2017-2021*, publicado em 28 de março de 2017 (WFP China, 2017).

No mesmo sentido, a Rússia, desde março de 2010, vem estabelecendo convênios com o Programa para o fomento de oferecimento de refeições escolares em países da CEI (Comunidade dos Estados Independentes), lançando mão de fornecimento de comida localmente produzida (LARIONOVA ET AL., 2016 p. 80), mas, mais uma vez, é ainda difícil identificar iniciativas práticas que sejam endogenamente consideradas coletivas ou institucionais. Da mesma forma, o Fome Zero e o *National Rural Employment Guarantee Act* da Índia são frequentemente citados como referência discursiva na relação entre desenvolvimento e segurança alimentar para ilustrar a crescente influência dos BRICS.

Uma ressalva retórica importante, no plano global, foi o papel desempenhado conjuntamente por seus Estados-membros na negociação da Declaração de Roma sobre Nutrição e na Moldura para Ação (*Rome Declaration on Nutrition and Framework for Action*), no âmbito da Segunda Conferência Internacional em Nutrição (ICN2), ocorrida em novembro de 2014. A agenda foi reforçada no *Global Forum on Nutrition-Sensitive Social Protection*, em Moscou (setembro de 2015) (FAO, 2016), mas encontra limites justamente na efetivação de políticas públicas de matriz compartilhada.

O atual Plano de Ação 2017-2020 para Cooperação Agrícola dos BRICS, ao mesmo tempo em que enfatiza o papel da cooperação econômica nesse segmento para assegurar o fim da pobreza e da fome e assegurar segurança alimentar, posiciona tais questões no contexto do multilateralismo e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Em 2017, a Índia anunciou a aprovação *ex post facto* no âmbito de seu *Union Cabinet* – atualmente sob o Primeiro Ministro Shri Narendra Modi – e a gestão do *BRICS Agricultural RESEARCH Platform* (BRICS-ARP), como resultado do Memorando de Entendimento assinado no ano anterior na 8ª Cúpula dos Ministros da Agricultura dos BRICS (Goa, 2016), seguido de



processos de consulta de *experts* realizados também naquele país. O centro foca-se na tecnologia e na agricultura como mecanismos de enfrentamento à fome e subnutrição, além da ênfase na pobreza e na desigualdade.

Mais uma vez, a forte dependência de bases de dados nacionais, associada a um compromisso com a transparência dessas informações – não necessariamente dependentes dos Ministérios da Agricultura – pode ser um limite claro à eficiência da iniciativa.

No caso do Brasil, por exemplo, a recentemente anunciada reconfiguração das competências de demarcação de terras indígenas e quilombolas sobre o Ministério da Agricultura, desagregando funções típicas da Fundação Nacional do Índio-FUNAI e do Instituto Nacional da Reforma Agrária-INCRA (MP n. 870/2019), deve repercutir na dimensão social e política da questão produtiva e alimentar no país. Da mesma forma, o anunciado e reiteradamente mencionado *Basic Agriculture Information Exchange System* (BAIES) ainda se mantém no nível programático, mas detém função importante, caso venha a ser implementado de maneira efetiva.

Conclui-se, assim, que existem elementos discursivos para entender a agenda cooperativa para o desenvolvimento em um nível compreensivo, embora parte desses elementos dependam muito mais de uma agenda de governo do que de uma política permanente destinada ao fortalecimento das relações horizontais no âmbito do Sul Global.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. **FAO recomenda que o Brasil invista em segurança alimentar**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-10/alimentacao-fao-recomenda-que-brasil-garanta-seguranca-nutricional>. Acesso em: 09/01/2019.

BARKHATOVA, Tatiana V.; MELNIKOV, Alexander B.; MOLCHAN Alexey S.; TRYSYACHNY, Vladimir I.; KOTENEV, Alexander D.; MOLODYKH, Vladimir A. Priorities of National Food Security Policy in the Russian Federation. **Journal of Politics and Law**; Vol. 11, No. 3; 2018.

**BRASIL. Brasil apresenta experiências de segurança alimentar e nutricional a países da América Latina e Caribe.** Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/maio/brasil-apresenta-experiencias-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-paises-da-america-latina-e-caribe> . Acesso em: 09/01/2019.

**BRICS. Action Plan 2012-2016 for Agricultural Cooperation of BRICS Countries.** Chengdu, China, (30 outubro de 2011). Disponível: <<http://brics.itamaraty.gov.br/images/documentos2017/agricultura/Action-Plan-2012.pdf>>

**BRICS. Declaration of the I Meeting of BRICs Ministers of Agriculture and Agrarian Development Moscow** (26 de março 2010). Disponível em: < <http://brics.itamaraty.gov.br/images/documentos2017/agricultura/Declaration-of-the-I-Meeting-of-BRICs-Ministers-of-Agriculture-and-Agrarian-Development.pdf>>

CHAKRABARTY, Malancha. Climate Change and Food Security in India. **ORF ISSUE BRIEF**, No. 157 | September, 2016.

\_\_\_\_\_. Fiscal Restructuring and its Impact on Nutrition Financing in India. **ORF OCCASIONAL PAPER** No. 118 August, 2017.

\_\_\_\_\_. **India needs a systematic overhaul in agriculture to ensure food security.** May 07 , 2018 Disponível em: <https://www.orfonline.org/research/india-needs-systematic-overhaul-agriculture-ensure-food-security/>. Acesso em: 04/12/2018.

CHENGWEI, Huang. Como a China irá alcançar suas metas de alívio da pobreza? China Hoje. Ano 4, N°21, p. 46-48, Out/Nov 2019.

CHINA HOJE. Olhos no futuro. Edição Brasileira de China Today. Ano 2 N°7, p. 23-26, Jun/Jul 2016.

CHINA POWER TEAM. How is China feeding its population of 1.4 billion? China Power. January 25, 2017. Disponível em: <https://china-power.csis.org/china-food-security/>. Acesso em: 10/01/2019.

CUI, Kai; SHOEMAKER, Sharon P. A look at food security in China. Science of Food. Article number 4, 2018.

DE COCK, N.; D'HAESE, M.; VINK, N.; VAN ROOYEN, C. J.; STAELENS, L.; SCHONFELDT, H. C./ D'HAESE, L. Food Security in rural áreas of Limpopo province, South Africa. Food Security. Volume 5, Issue 2, pp 269–282, April, 2013.

DRIMIE, Scott; RUYSENAAR, Shaun. The Integrated Food Security Strategy of South Africa: An institutional analysis, **Agrekon: Agricultural Economics Research, Policy and Practice in Southern Africa**, 49:3, 316-337, 2010.

DUBE, Mthulisi E. **Food security in South Africa**: a comprehensive review of the past two decades. Master's dissertation. Faculty of Bioscience Engineering, Universiteit Gent, 82 p., 2013.

FAO. **El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutricion en el Mundo**. Roma, 218 p. 2018.

FAO. **Experience of BRICS countries in the development of nutrition-sensitive social protection programmes**. Background paper – Prepared for the Global Forum on Nutrition-Sensitive Social Protection Programmes, September 2015, Moscow, Russian Federation. Roma: 2016.

FAO. **BRICS countries well placed for a leadership role in helping eradicate global hunger and poverty by 2030** (16 junho 2017). Disponível em: < <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/896244/>>.

GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL. Departamento de Agricultura, Floresta e Pesca. **Fetsa Tlala: Production Plan 2014/2015**.

GUILLOU, Marion; MATHERON, Gérard. **The World's Change**: feeding 9 billion people. Springer. Ebook, 2014.

KATTUMURI, Ruth. Food Security and the Targeted Public Distribution System in India. **Working Paper**, no. 38. Asia Research Centre, London School of Economics and Political Science, 2011.

KOCH, Josee. The food security policy context in South Africa. Country Study no. 21. **International Policy Center for Inclusive Growth**. April, 2011.

LABADARIOS, Demetre; MCHIZA, Zandile; STEYN, Nelia P.; GERICKE, Gerda; MAUNDER, Eleni M. W.; DAVIDS, Yul D.; PARKER, Whadi-ah. Food security in South Africa: a review of national surveys. *Bulletin of the World Health Organization* 89: p.891-899, 2011.

LARIONOVA, Marina; RAKHMANGULOV, Mark; BERENSON, Marc P. Russia: a re-emerging donor. In: GU, Jing; SHANKLAND, Alex; CHENOY, Anuradha Chenoy (eds.). **The BRICS in International Development**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

LIEFERT, William. Food Security in Russia: Economic Growth and Rising Incomes are Reducing Insecurity. **Food Security Assessment / GFA – 15**. Economic Research Service/USDA, May, 2004.

299

LIMA, Thiago. Comida, comércio e geopolítica: Jerusalém, Bolsonaro-Araújo e a Rússia. **Carta Maior**. Disponível em: <https://www.carta-maior.com.br/?/Editoria/Soberania-Nacional/Comida-comercio-e-geopolitica-Jerusalem-Bolsonaro-Araujo-e-a-Russia/46/42500>. Acesso em: 13/12/2018.

LINS, Rodrigo G. P. A Insegurança Alimentar na Índia. **Mundorama**. v. 85, p. 1, 2014.

OLIVEIRA, Cida de; FERNANDES, Sarah. Desafios da Segurança Alimentar no Brasil. Canal Ibase, 2013. Disponível em: <http://www.canalibase.org.br/novo-modelo-de-producao-de-alimentos-e-desafio-do-brasil/>. Acesso em: 09/01/2019.

SEIXAS, Mario A.; CONTINI, Elisio. Rússia – Setor de Grãos. Série Diálogos Estratégicos-Observatórios. Embrapa, 12p., setembro, 2017.

SOARES, Josuá. **Índia, Segurança Alimentar e a Organização Mundial do Comércio: o Elefante na Sala**. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 80p., 2014.

SOUTH AFRICA. **National School Nutrition Programme**. Disponível em: <https://www.education.gov.za/Programmes/NationalSchoolNutritionProgramme.aspx> Acesso em: 19/01/2018.

TELES, Fernanda. **Segurança Alimentar: o desafio de garantir alimentos saudáveis para as futuras gerações**. Agência Universitária de Notícias. USP. Disponível em: <https://paineira.usp.br/aun/index.php/2018/05/17/abag-seguranca-alimentar-o-desafio-de-garantir-alimentos-saudaveis-para-as-futuras-geracoes/>. Acesso em 09/01/2019.

TIBURCIO, James. **Entre a Fome e a Burocracia: Políticas Públicas e a Segurança Alimentar na Índia**. Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB, 310p., 2015.

WEGREN, Stephen K.; NILSSEN, Frode; ELVESTAD, Christel: The impact of Russian food security policy on the performance of the food system. **Eurasian Geography and Economics**, 2016.

WORLD FOOD PROGRAMME. India. **Country Brief**. Agosto, 2018a. \_\_\_\_\_ . China. **Country Brief**. Outubro, 2018b.

WORLD FOOD PROGRAMME. Management Plan (2017–2019). Disponível em: < <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp286182.pdf>>

WORLD FOOD PROGRAMME. China Country Strategic Plan (2017-2021). Disponível em: <<https://www1.wfp.org/operations/cn01-china-country-strategic-plan-2017-2021>>

ZHOU, Jiayi. **China and (world) food security**. Blog Stockholm International Peace Research Institute, 2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2016/china-and-world-food-security>. Acesso em: 10/01/2019.

CAPÍTULO 13

**INTERCONEXÕES ENTRE  
A SEGURANÇA ALIMENTAR,  
NUTRICIONAL E HÍDRICA NO BRASIL:  
*pressões da demanda chinesa***

*Lilian de Pellegrini Elias<sup>1</sup>*

*Ina Thomé Picoli<sup>2</sup>*

**Introdução**

A segurança alimentar e nutricional e a segurança hídrica se referem ao direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos e à água de qualidade, em quantidade suficiente. A disponibilidade de alimentos e a de água possuem forte interação em função da necessidade hídrica para garantir a produção de alimentos, junto com a necessidade de um modelo de produção sustentável para recompor os recursos hídricos.

A relação entre água e alimento se coloca cada vez mais em evidência diante da iminente escassez de recursos naturais. A ampliação da produção agropecuária a partir do modelo de produção agropecuário vigente vem apresentando riscos à segurança hídrica. A ampliação da produção vem ocorrendo junto com a ampliação do uso da água para fins de irrigação, aumentando o uso de insumos agrícolas que causam contaminação de rios e bacias

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Econômico (IE/UNICAMP), E-mail: lilianpellegrini@gmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda em Ambiente e Sociedade (NEPAM/UNICAMP), E-mail: ina.thome@yahoo.com.br

hidrográficas, e a degradação dos solos, o que impede a recomposição da oferta hídrica.

As consequências da intensificação do uso de recursos hídricos para a produção agropecuária se manifestam de forma distinta. As regiões e países que dispõem de poder econômico e requerem a minimização da exploração de recursos naturais localmente, seja em função da escassez destes recursos, ou pelo intuito de preservação ambiental, têm buscado suprir sua demanda externamente. A demanda vem sendo atendida por países que dispõem de recursos naturais e, ao mesmo tempo, se dispõem a ofertá-los.

A China é um exemplo da disparidade regional – o país se reposicionou no mercado mundial de alimentos e tornou-se um dos principais consumidores de alimentos no mercado global. Uma das consequências do reposicionamento chinês foi a consolidação de uma relação comercial com o Brasil, que se torna um dos seus principais fornecedores de alimentos.

Diante da perspectiva de que a segurança alimentar, nutricional e hídrica são questões interligadas e cujos efeitos ultrapassam os limites territoriais, abordagens como a análise do sistema alimentar e a própria gestão integrada dos recursos hídricos surgem para dar conta de compreender as mudanças e perspectivas. Este texto tem como objetivo utilizar tais abordagens para discutir o efeito da relação entre Brasil e China no que diz respeito à segurança alimentar, nutricional e hídrica.

## **1. Segurança alimentar, nutricional e hídrica**

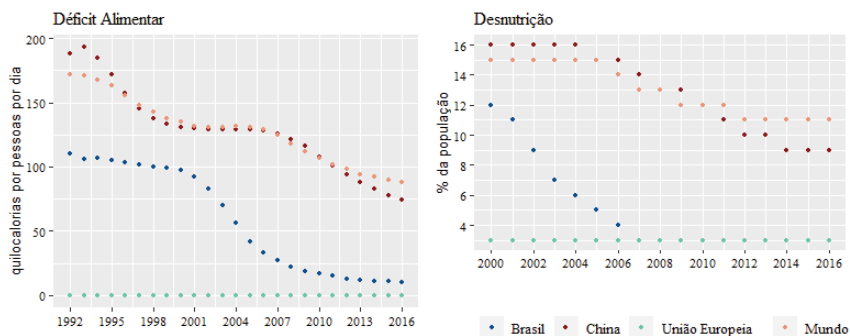
### *Segurança alimentar e nutricional*

O número de pessoas que sofrem de insegurança alimentar grave, ou seja, passam dias inteiros sem comer devido à falta de dinheiro ou outros recursos, é de 769,4 milhões (FAO, IFAD,

UNICEF, WFP, 2018, p. 3, 10, 161). Este número representa cerca de 11% da população mundial. O agravante é que a subnutrição, que vinha apresentando uma trajetória decrescente desde o início de 2000, voltou a crescer desde 2015. Enquanto em 2014 o número de pessoas subnutridas foi de 783,7 milhões, a estimativa para 2017 foi de 820,8 milhões.

No entanto, a produção mundial de alimentos está perto de produzir calorias suficientes para alimentar a população. O déficit alimentar diminuiu pela metade no último quarto de século (Figura 1) (FAO, 2018a). O aumento da produção de calorias por pessoa significa que a produção de alimentos está aumentando em velocidade superior ao crescimento populacional. Há, portanto, um desencontro entre a produção e o consumo de alimentos.

**Figura 1 - Déficit alimentar (quilocalorias por pessoa por dia) e desnutrição (% da população)**



Fonte: FAO, 2018.

Alguns elementos que podem explicar este desencontro estão na mudança dos hábitos de consumo, cada vez mais baseados em porções superdimensionadas de alimentos não nutritivos



que causam consumo excessivo e desperdício (BURLINGAME; DERNINI, 2012). Com isto, pois, por um lado, amplia-se o consumo de alimentos baratos, altamente calóricos e de baixa nutrição, o que resulta em desnutrição aliada à obesidade (FAO, IFAD, UNICEF, WFP, 2018, p. 27–30). Por outro, a distribuição em massa – transporte de longa distância, embalagens, refrigeradores e outros dispositivos para dar uma vida útil mais longa aos alimentos (HLPE, 2014) – ocasiona perda de alimentos. O resultado é que “cerca de um terço das partes comestíveis dos alimentos produzidos para consumo humano são perdidos ou desperdiçados globalmente” (GUSTAVSSON et al., 2011, p. 4).

Além disso, a produção de alimentos em bases industriais trouxe insustentabilidade ambiental. A intensificação das práticas agrícolas está agravando a mudança climática ao intensificar também o esgotamento de recursos, o uso excessivo de fertilizantes e agroquímicos, a contaminação da água, a poluição do ar e o desmatamento (FRIEDMANN, 2000; SONNINO; MARSDEN; MORAGUES-FAUS, 2016). Esses fatores associados aos sistemas alimentares respondem por 70% da estimativa de perda da biodiversidade terrestre em um cenário projetado para 2050 (WWAP, 2018). No entanto, é possível evitar esse caminho à medida que “a intensificação da produção tiver como base uma intensificação ecológica que envolva o aperfeiçoamento dos serviços ecossistêmicos para reduzir os insumos externos” (FAO, 2011 apud WWAP, 2018, p. 2).

### *Segurança hídrica*

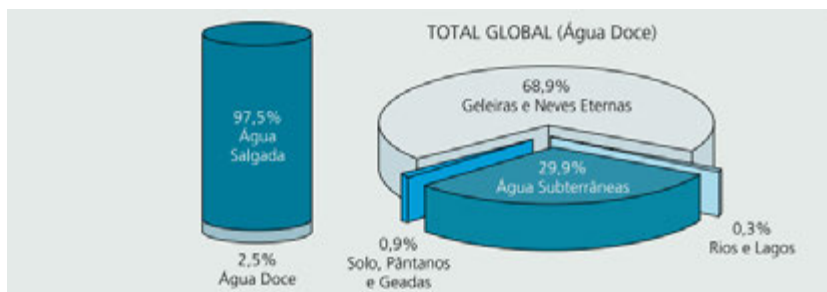
A segurança hídrica, por sua vez, foi definida e dimensionada pela ONU como “a capacidade que uma população possui para assegurar o acesso sustentável à água de qualidade, em

quantidade adequada para sustentar os meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico; garantir proteção contra a poluição hídrica e desastres relacionados à água; preservar os ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política (UN-Water, 2013).

A relevância da definição da segurança hídrica consiste na essencialidade da água para o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países, além de ser elemento insubstituível dotado de valores multidimensionais – aspectos culturais, ecológicos, o papel da água na identidade de comunidades (SHIVA, 2002) – fortemente ligados a comunidades e ecossistemas através do ciclo hidrológico. As conexões existentes entre a água e os sistemas econômicos, socioecológicos e geofísicos constituem o *global water system*. Portanto, a segurança hídrica no século XXI requer uma articulação entre ciência e política, inovações e articulação intersetorial (BOGARDI et al., 2013).

Estimativas da ONU (Organização das Nações Unidas) para os recursos hídricos apontam que 80% de toda água residual no mundo (águas utilizadas em processos industriais, esgoto doméstico) são lançados nos corpos hídricos sem receber tratamento algum. Lembrando que, proporcionalmente, a disponibilidade de água para consumo imediato no mundo é baixa. A disponibilidade de água no mundo se divide de forma que 97,5% referem-se aos oceanos, 0,97% é água salobra e 2,53% água doce. Esta última, passível de ser utilizada para as atividades humanas, se divide em 0,29% de águas superficiais, entre 29,9 e 31,01% águas subterrâneas e 68,7% água doce em forma de geleiras e coberturas remanescentes de neve (Figura 2).

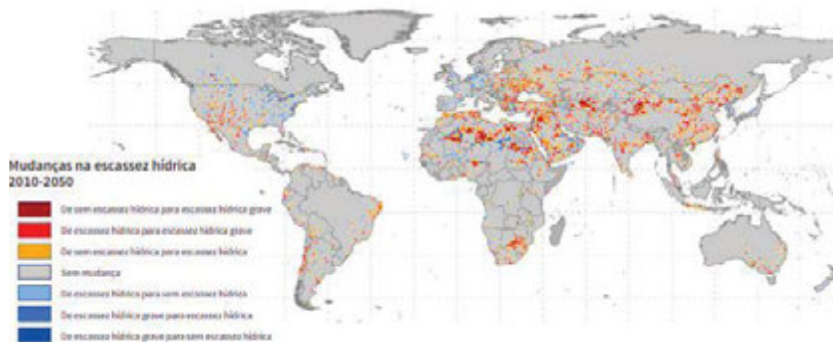
## Figura 2 - Distribuição de água no planeta Terra



Fonte: Tundisi (2003) adaptado de Shiklomanov (1998).

No que se refere à condição de disponibilidade de água no mundo, em 2010 havia cerca de 1,9 bilhões de pessoas vivendo em áreas com alto potencial de serem afetadas por escassez hídrica. Projeções para 2050 apontam que esse número atingirá 5,7 bilhões de pessoas (WWAP, 2018) (Figura 3). As estimativas realizadas pelo Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2018 (WWAP, 2018) mostram que muitas regiões do planeta que sequer conviviam com escassez hídrica farão uma transição escassez hídrica grave.

## Figura 3 - Escassez física de água projetada para 2050



Fonte: WWAP (2018)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Em nota os próprios autores admitem que se basearam em cenários que pressupõem

O Brasil ocupa privilegiada neste contexto. Estima-se que entre 11% e 12% de todo o volume de água doce disponível no mundo encontram-se em território brasileiro. Esse fato por si só poderia ser suficiente para que o país brindasse destaque a essa questão. No entanto, o Brasil apresenta intensificação da poluição hídrica e a consequente deterioração da qualidade das águas, que potencializam ameaças à saúde ambiental e humana.

O Brasil deu um passo em direção à segurança hídrica ao estabelecer a “lei das águas” (Lei n. 9.433/1997), que representa um marco para o gerenciamento desse recurso. No entanto, duas décadas se passaram e muitos desafios ainda se fazem presentes, incluindo a interação do setor água com os demais setores, como desenvolvimento urbano, habitação e saneamento.

*O ATLAS Esgotos: Despoluição de Bacias Hidrográficas*, recentemente elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA, 2017), identificou que 55% de toda carga orgânica diária gerada no Brasil não recebe nenhum tipo de tratamento antes de ser lançada nos corpos d’água. A carga orgânica produzida no Brasil é de 9,1 mil T/DBO/dia (toneladas de demanda bioquímica de oxigênio por dia). Desse total, os 45% que recebem algum tratamento se misturam, mesmo que parcialmente, ao montante dos esgotos que são lançados in natura. O resultado é uma carga total remanescente<sup>4</sup> de 5,5 mil T/DBO/dia (60% de todo o esgoto).

Portanto, o Brasil, país destaque em termos de disponibilidade hídrica, não está alheio ao risco iminente de insegurança hídrica.

---

que o desenvolvimento mundial ocorra conforme tendências e paradigmas do passado, de modo que as tendências sociais, econômicas e tecnológicas não divergem de forma significativa dos padrões históricos (WWAP, 2018, p. 3).

<sup>4</sup> A carga remanescente total é o produto da soma da carga bruta sem tratamento e a carga tratada remanescente.

O objetivo do sistema alimentar é prover alimentos, nutrir e garantir a disponibilidade de água?

As evidências citadas acima indicam que (i) a produção de alimentos e o acesso aos alimentos são restritos; (ii) essas calorias disponíveis não estão ligadas a nutrientes; (iii) a quantidade de perdas alimentares e resíduos alimentares denuncia a ineficiência do sistema e (iv) o acesso à água está comprometido em função da deterioração da qualidade do recurso.

No próximo item, expõem-se as abordagens do sistema alimentar e da gestão hídrica, seguidas de uma discussão no sentido de interconexão entre ambas como uma forma de aproximação das duas temáticas com o intuito de gerar melhores resultados em termos de garantia de segurança alimentar, nutricional e hídrica.

## **2. O sistema alimentar, a gestão hídrica e o water-food nexus**

308

### *Sistema alimentar*

A análise do sistema alimentar contempla, objetivamente, quatro atividades, a produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos. O principal produto do sistema alimentar é o estado da segurança alimentar (ERICKSEN, 2007). Entende-se que um país, ou região, possui um nível maior ou menor de segurança alimentar em função do funcionamento do sistema alimentar naquele território.

A segurança alimentar é produto do sistema alimentar. Haverá segurança alimentar se o sistema alimentar proporcionar alimentação suficiente, segura e nutritiva para a população. A partir disso, inicia-se a construção de uma visão mais ampla do que seriam os elementos a serem discutidos dentro do sistema alimentar. O sistema alimentar passa a contemplar no âmbito das atividades produtivas as interações entre meio ambiente e ser humano,

as interações entre as atividades produtivas, o produto das atividades produtivas em relação à segurança alimentar, ambiental e bem-estar social, entre outros aspectos que envolvem a segurança alimentar (ERICKSEN, 2007). A partir da análise do sistema alimentar, percebem-se as relações envolvidas em torno na questão alimentar e os obstáculos para atingir a segurança alimentar.

Além do âmbito da segurança alimentar, o sistema alimentar impacta a disponibilidade de recursos naturais, e, em especial, a disponibilidade de recursos hídricos – insumo fundamental para a produção de alimentos. Dentro desta perspectiva o próximo item apresenta a gestão das águas como forma de abordar a questão da insustentabilidade ambiental do modelo de produção agrícola vigente dentro da perspectiva de seu impacto sobre os recursos hídricos.

### *A gestão das águas*

A gestão das águas de maneira integrada tem como objetivos principais promover o crescimento econômico, o desenvolvimento agrícola sustentável e proteger o meio ambiente, ao mesmo tempo em que considera a interdependência que envolve os múltiplos usos dos recursos hídricos (consumo doméstico, industrial, agrícola, geração de energia elétrica, lazer etc.). O meio de concretizar os objetivos é a partir de sistemas de gerenciamento que integrem decisões hídricas com aqueles setores que dependem da água, como alimentação, saúde e meio ambiente. Sistemas técnicos requerem ferramentas da engenharia e da ciência a partir de fontes de conhecimento interdisciplinar (GRIGG, 2016).

A gestão integrada da água é uma abordagem que promove o desenvolvimento e a gestão coordenados da água, solo e recursos afins (Global Water Partnership, 2018). Em linhas gerais, trata-se de um conceito abrangente que envolve múltiplos

princípios que objetivam uma gestão holística, compreendendo os fenômenos em sua totalidade, e coordenada entre os diferentes aspectos dos sistemas de recursos hídricos (BENSON; GAIN; ROUILLARD, 2015; GIORDANO; SHAH, 2014). A gestão integrada da água é a abordagem recomendada para resolver situações em que um conjunto de interesses diferentes poderá gerar situações de sobreposições desses interesses.

A gestão das águas precisa considerar a existência de relações de interdependência entre processos ecológicos, econômicos e sociais e das próprias interações entre biodiversidade, agricultura, usos do solo, cobertura vegetal, ciclo de nutrientes e recursos hídricos. Nesse sentido, a interação entre os recursos hídricos e os demais recursos, a exemplo da relação existente entre a preservação das águas e o papel que a vegetação e o solo exercem nesse processo, deve ser considerada tanto no planejamento quanto na gestão. Dessa forma, gerenciar os recursos naturais de maneira sustentável é condição para se assegurar o alcance do equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Existe um campo de análise dos recursos hídricos voltado para estudar a maneira como as comunidades se desenvolvem a partir da interação com os recursos hídricos, a socio-hydrology (ou sóciohidrologia) (SIVAPALAN et al.; 2012; DI BALDAS-SARRE et al., 2013<sup>5</sup>). Esse é um campo de estudo que incorpora

---

<sup>5</sup> Os autores utilizam um experimento em uma comunidade que começa a se instalar e se desenvolver em uma área propensa a inundações, especificamente uma área de planícies de inundação. Assim, simularam a dinâmica dominante em planícies de inundação e seus efeitos sobre as comunidades do entorno. Para tanto, fizeram uma comparação entre diferentes trajetórias de desenvolvimento econômico correspondente a cenários onde as pessoas lidam com as inundações, afastando-se do rio (por exemplo, vivendo com inundações) versus cenários onde as pessoas criam diques para proteger as áreas da planície de inundação, ou seja, combatendo as inundações). Também mostram o surgimento de padrões típicos experimentados em muitas sociedades, como a mudança da ocorrência de eventos de inundações frequentes e pequenas para a ocorrência de catástrofes de inundações raras e catastróficas.

o ser humano no processo de gestão e parte do princípio de que aquele também será gerenciado (ou gerido) tal qual o meio ambiente. Dessa maneira, as próprias mudanças que resultam desse processo de interação “homem-ambiente” possibilitam um avanço da gestão integrada de recursos hídricos, que envolve diferentes setores em termos de suas políticas.

O conceito de sócio-hidrologia<sup>6</sup> se dá a partir da interação entre os processos hidrológicos, econômicos, políticos, tecnológicos e sociais. Está muito relacionado à conscientização das comunidades ou populações de um determinado local a partir da ocorrência de eventos hídricos (eventos extremos, como secas e enchentes, inundações etc.).

A água funciona como um conector com outros setores dela dependentes; assim, a abordagem *nexus water-food-energy* tem ganhado força na última década (BENSON; GAIN; ROUILLARD, 2015; GRIGG, 2016). Trata-se de um conceito que requer uma integração entre setores e que faz a água ser o elemento de ligação entre questões como, por exemplo, irrigação e políticas alimentares. As abordagens de gestão integrada e de *nexus* aparecem intimamente relacionadas, mas diferem em certos aspectos. Enquanto a primeira parte de uma visão integradora água e outras políticas, a abordagem de *nexus* integra água-energia-alimento. Ambas visam a promover um melhor uso de recursos para permitirem que as sociedades se desenvolvam de maneira ambiental, social e economicamente sustentável.

---

<sup>6</sup> Deve-se notar, no entanto, que essa conceitualização inevitavelmente negligencia alguns aspectos potencialmente significativos relacionados à heterogeneidade das sociedades humanas, como o fato de que alguns grupos populacionais têm menos recursos do que outros para mover ou optar por não se mover porque têm mais a ganhar ao estar perto do rio e estão dispostos a assumir mais riscos. Da mesma forma, a modelagem per se negligência a heterogeneidade dos processos hidrológicos, econômicos, tecnológicos e políticos. Além disso, dado o foco nas interações e feedbacks entre esses diferentes processos, todos são esquematizados por simples e equações parcimoniosas, caracterizadas pelo mesmo nível de complexidade reduzida.



A partir da perspectiva do *nexus water-food-energy*, a água e a alimentação passam a ser entendidas em conjunto a partir da proposta denominada *water-food nexus* (ALLAN, 1998). O *water-food nexus*, além de permitir uma análise conjunta, propõe-se ao dimensionamento da interconexão entre água e alimento nos países e entre os países. O autor sugeriu refletir sobre a quantidade de água existente nos produtos transacionados entre os países. Naquele período, Allan discutiu a situação pela qual passavam os países do Oriente Médio e norte da África, devido à escassez de água. Segundo ele, estes eram possuidores de desvantagens comparativas em relação àqueles países com abundância de água.

A relevância de discutir a água e a alimentação em termos globais se dá em função da essencialidade de água e de sua disponibilidade limitada devido a condições geográficas, mudanças climáticas e contaminação. Nessa percepção, o comércio entre os países que envolve a disponibilidade hídrica e alimentar pode ser melhor compreendido, e possíveis conflitos relacionados aos recursos podem ser mitigados (ALLAN, 1998; LEÃO, 2013).

O comércio permite que os países possuidores de água em abundância exportem alimentos para aqueles considerados deficitários em termos hídricos como estratégia de preservação dos recursos hídricos em países mais sensíveis à escassez. No entanto, o comércio não incorpora nas transações o real custo da produção, considerando que os preços dos produtos transacionados não contabilizavam a água incorporada em sua cadeia produtiva (ALLAN, 1998; LEÃO, 2013).

A percepção de que se faz necessário dimensionar e expor o “real custo da produção” contemplando a água incorporada na cadeia produtiva levou à definição do termo água virtual (*virtual water*). A água virtual se refere ao volume de água utilizada, direta ou indiretamente, na produção de um bem ou serviço. De maneira geral, é a água que está incorporada ao produto não so-

mente de maneira física, mas virtual (ALLAN, 1998; HOEKSTRA E HUNG, 2002).

A partir de então, o conceito de água virtual tornou-se objeto de estudo importante para quantificar a água que está incorporada nos produtos finais, com especial atenção aos produtos agrícolas (LEÃO, 2013). Atualmente as análises baseadas na quantificação da água virtual resultante da relação comercial entre os países é uma área que tem se consolidado, sobretudo, com pesquisas desenvolvidas no âmbito da Water Footprint Network, que agrega pesquisadores de todas as partes do mundo para compor estudos sobre pegada hídrica<sup>7</sup> (HOEKSTRA E HUNG, 2002; CHAPAGAIN, HOEKSTRA E SAVENIJE 2005).

Identificar a gestão integrada dentro do sistema alimentar permite que se perceba a relação entre alimento e água, as consequências em termos de recurso hídrico empregado, assim como a relação dos dois elementos de forma interregional. No próximo item será analisada a relação comercial entre China e Brasil, que marca a China como compradora de produtos agropecuários brasileiros – com foco na soja – e, por consequência, compradora de recursos naturais.

### **3. A China e a segurança alimentar e hídrica no Brasil**

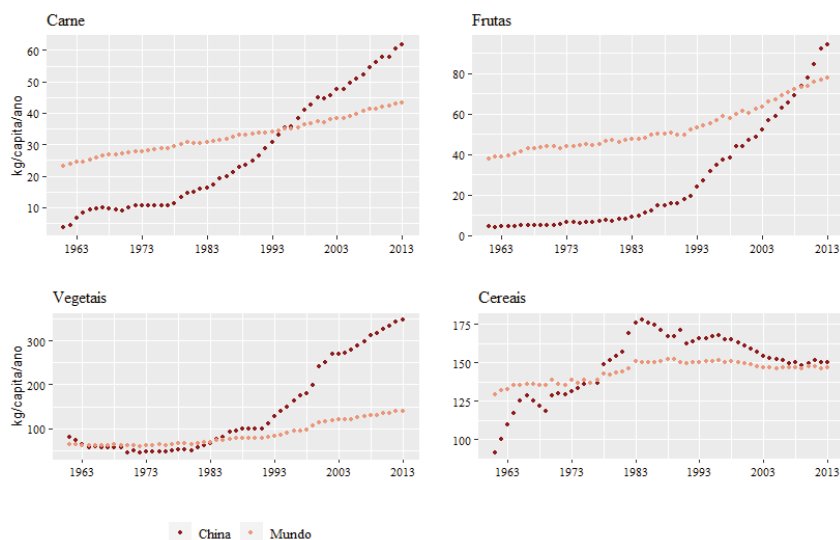
As abordagens discutidas nos itens anteriores nos permitem explorar a relação entre Brasil e China no que diz respeito à segurança alimentar, nutricional e hídrica. A interrelação entre os dois países se dá principalmente em função das relações comerciais, relação que se sustenta na ampliação da demanda chinesa por alimentos e pelo posicionamento do Brasil como exportador.

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, ver também Picoli (2016) que quantificou a pegada hídrica da economia brasileira através da inserção da variável água em uma matriz de insumo-produto para verificar o percurso da água nas cadeias produtivas do país.

A China passa por um processo de reorientação do crescimento econômico e a expectativa é de que o consumo privado se estabeleça como principal responsável pelo crescimento chinês (DREGER; ZHANG, 2014). Dentro de uma perspectiva de mudanças no consumo pelos chineses consta uma intensa mudança nos hábitos alimentares, o que inclui uma ampliação da demanda por alimentos, especialmente de proteína animal (Figura 4). Esta reorientação mudou a forma de inserção do país no comércio internacional. A ampliação da demanda chinesa tem moldado o comércio internacional, inclusive o mercado agrícola.

**Figura 4 - Quantidade de alimentos ofertada por ano per capita (kg/capita/ano)**

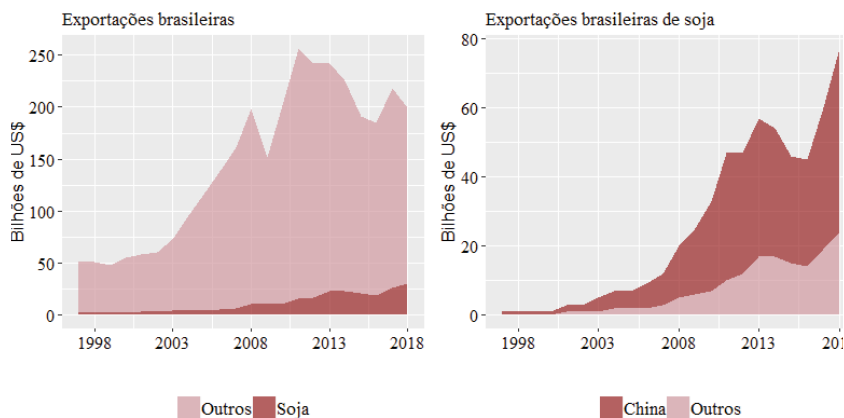


Fonte: FAO (2018b).

O Brasil, por sua vez, tem se posicionado como grande produtor de alimentos para exportação. O principal produto de exportação é a soja, que ganha espaço entre os produtos de expor-

tação brasileiros. Enquanto a soja contribuía com 4,6% do valor das exportações brasileiras em 1997, no ano de 2017 a soja é responsável por 11,9% (Figura 5). A produção brasileira de soja na safra 2017/2018 foi estimada em 119 milhões de toneladas (CONAB, 2018), consolidando o país como segundo maior produtor mundial do grão, atrás apenas dos Estados Unidos.

**Figura 5 - Exportações brasileiras**



Fonte: Comexstat, 2018.

A China é o país que mais importa soja no mundo; a importação de soja pela China na safra de 2017/2018 é estimada em 94 milhões de toneladas. E, o Brasil é o país que mais exporta soja, a estimativa das exportações brasileiras para o mesmo período é de 73,1 milhões de toneladas (USDA, 2018). A relação entre os dois países acaba por se estreitar em função desta coincidência de interesses. A exportação brasileira para a China durante o ano de 2017 representou 53,8 milhões de toneladas de um total de 68,2 milhões de toneladas exportadas pelo Brasil – o que equivale a cerca de 80% do total.

No entanto, exportar um produto final significa exportar, também, as matérias-primas utilizadas (inputs) e os resíduos ge-

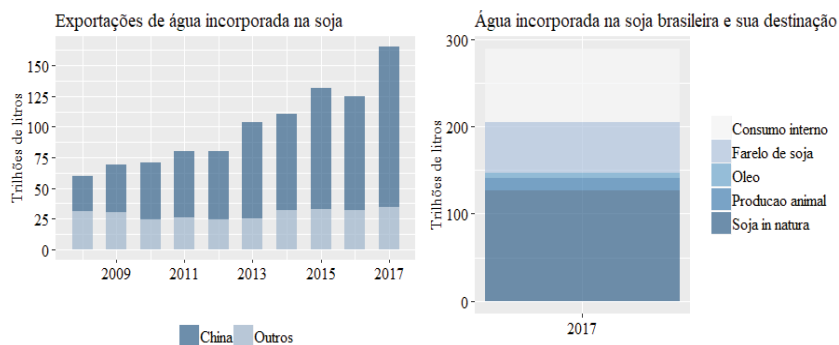
rados (outputs) ao longo da cadeia produtiva. A produção de bens e serviços intensivos em recursos naturais, como grãos e carnes, gera pressões sobre o meio ambiente (emissão de gases, contaminação do solo e consumo de água).

Diante da informação sobre as exportações e com base nas estimativas de pegada hídrica desenvolvidas em Picoli (2016), é possível mensurar o volume de água incorporada, direta e indiretamente, nesse produto. A figura 6 apresenta as estimativas de água incorporada para um período de 10 anos entre 2008 e 2017. Assim, considerando que em cada quilograma produzido de soja incorporam-se 2427 litros (ou 2,4 litros por tonelada) de água (Picoli, 2016) e sabendo que em 2017 o Brasil produziu 119 milhões de toneladas do produto naquele ano, tem-se que a produção de soja incorporou 289,1 bilhões de litros. Somente nas exportações para a China, cerca de 53,8 milhões de toneladas, foram incorporados 130,7 bilhões de litros de água. Outra forma de se pensar a dimensão real deste volume de água podemos fazer um paralelo com a capacidade de operação do Sistema Cantareira, que é o maior manancial em operação na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), cujo volume operacional<sup>8</sup> é de 337,18 bilhões de litros de água, utilizados para abastecer metade da população da RMSP (aproximadamente 8,8 milhões de habitantes).

---

<sup>8</sup> Ver informações sobre mananciais publicadas pela Sabesp disponível em: <http://mananciais.sabesp.com.br/Home> acesso em 10 de novembro de 2018.

## Figura 6 - Água incorporada nas exportações e na produção total brasileira de soja



Fonte: Coeficiente da água incorporada em Picoli (2016), produção de soja em Conab (2018), usos da soja em Aprosoja (2018) e Abiec (2018) e exportações em Comexstat (2018).

Compreender esta dimensão adquire relevância diante da perspectiva de intensificação da exploração de recursos naturais para suprir a crescente demanda por alimentos no mundo. Por isso é necessário questionar a dimensão de recursos hídricos incorporados nessa produção, bem como suas possíveis consequências ambientais, considerando que os cenários indicam que este processo tem sido intensificado. Portanto, a mensuração da água incorporada nas cadeias produtivas é uma abordagem que pode auxiliar nas discussões quanto à valorização dos recursos naturais visando as relações comerciais entre os países, ainda mais quando se considera que o Brasil é um dos países mais intensivos em recursos naturais, dentre eles a água.

### Considerações Finais

A disponibilidade hídrica está intimamente relacionada à garantia da segurança alimentar e nutricional de um país. A água é um recurso essencial para a manutenção da vida e também o

principal insumo para a produção, inclusive de alimento. O atual modelo de produção de alimentos coloca em risco países com maior intensidade de recursos naturais, sobretudo, quando estes países exportam esses recursos, como é o caso do Brasil. Assim como, a ausência segurança hídrica traz riscos à própria segurança alimentar e nutricional.

A segurança alimentar e nutricional não se refere apenas a produzir calorias suficientes para alimentar a população mundial, mas sim prover os nutrientes necessários para que esta população se desenvolva. De forma análoga, segurança hídrica não se refere apenas a disponibilizar litros suficientes para matar a sede ou produzir alimentos, mas sim disponibilizar água com qualidade suficiente para não implicar em riscos à saúde da população.

No entanto, a ausência ou ineficácia de práticas voltadas para a conservação, preservação, reutilização e gerenciamento dos recursos hídricos ainda predominam. Entende-se que a capacidade de os recursos hídricos se renovarem, precisa ser considerada no plano de gestão e, não apenas preocupações com a quantidade que se pode produzir ou reproduzir (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005; CHAPIN et al, 2010). É preciso preservar a diversidade, variabilidade e adaptabilidade desses recursos. Respeitando, sobretudo, sua capacidade de resiliência (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005), para que se possa garantir o bem-estar humano em condições de mudanças e incertezas em relação às variações climáticas e seus desdobramentos (CHAPIN et al, 2010).

De maneira geral, é preciso considerar a existência de interdependência entre segurança alimentar e nutricional e segurança hídrica. Nesta perspectiva, este texto tem como objetivo discutir a contribuição de abordagens de caráter sistêmico, que devem ser construídas com bases técnicas e infraestruturas sólidas e que se estendam para sistemas de gerenciamento que integrem deci-

sões hídricas com aqueles setores que dependem da água, como alimento, saúde e meio ambiente.

A gestão integrada dos recursos hídricos considera a interdependência que envolve os múltiplos usos da água ao mesmo tempo em que busca promover crescimento econômico e desenvolvimento agrícola sustentável, o que pressupõe a proteção do meio ambiente (GRIGG, 2016).

A ampliação do espectro de análise permite que se compreenda a interação entre a forma como são moldados os hábitos alimentares, demanda, e como se dá o processo decisório que determina produção, processamento e distribuição de alimentos no mundo (oferta). Além disso, permite que se compreenda as razões pelas quais o modelo de produção que se mostra insustentável, em função das consequências sociais e ambientais, permanece hegemônico. E, portanto, permite que se compreenda as razões pelas quais mesmo que se disponha de ferramentas que dimensionam a exploração de recursos naturais em termos econômicos (água incorporada) este componente não é incorporado nos preços ou condições das relações comerciais.

## Referências

ABIEC. Sumário 2018 - Perfil da pecuária brasileira. 2018. Disponível em: <<http://www.abiec.com.br/>>. Acesso em novembro de 2018.

ALLAN, J. A. Virtual water: a strategic resource. Global solutions to regional deficits. *Ground Water*, v. 36, n. 4, p. 545-546, 1998.

ANA - Agência Nacional de Águas. Atlas Esgotos: Despoluição de Bacias Hidrográficas. Brasília, DF, 2017. 88p. Disponível em: < <http://atlasesgotos.ana.gov.br/> >. Acesso em novembro de 2018.



APROSOJA. Usos da soja. 2018. Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/>>.

BENSON, D.; GAIN, A. K.; ROUILLARD, J. J. Water governance in a comparative perspective: from IWRM to a 'nexus' approach? *Water Alternatives*, [s.l.], v. 8, n. 1, 2015.

BOGARDI, J.J. et al.; Water security for a planet under pressure: interconnected challenges of a changing world call for sustainable solutions. *Current Opinion in Environmental Sustainability* v. 4, 1, Fevereiro 2012, pp. 35-43.

BRASIL. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

BURLINGAME, B.; DERNINI, S. Sustainable Diets and biodiversity. Rome: FAO, 2012. ISBN: 9789251072882.

CHAPAGAIN, A. K.; HOEKSTRA, A. Y.; SAVENIJE, H. H. G. Saving water through global trade. Value of Water Research Report Series, Netherland: UNESCO/IHE, n. 17, Sept. 2005.

CHAPIN, F.S et al. “Ecosystem stewardship: sustainability strategies for a rapidly changing planet” In: *Trends in Ecology and Evolution* v. 25, n.4, 2010.

CONAB. Acompanhamento da safra brasileira: Segundo levantamento. Observatório Agrícola da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, Brasília, v. 6, 2018. ISBN: 2318-6852, ISSN: 2318-6852, DOI: ISSN 2318-6852.

DI BALDASSARRE, G.; VIGLIONE, A.; CARR, G.; KUIL, L.; SALINAS, J.L.; BLÖSCHL, G. Socio-hydrology: conceptualizing human–flood interactions. *Hydrology and Earth System Sciences*, v.17, p.3295–3303, 2013.

DREGER, C.; ZHANG, Y. Prospects for Consumption-Based Growth in China. *DIW Economic Bulletin*, [s.l.], no 2, p. 3–6, 2014. ISSN:

1438261X.

ERICKSEN, P. J. Conceptualizing food security for aboriginal people in Canada. *Global Environmental Change*, [s.l.], p. 1–12, 2007. ISBN: 0008-4263, ISSN: 00084263, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2007.09.002.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, W. Food Security and Nutrition in the World the State of Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition. [s.l.]: [s.n.], 2018. ISBN: 9789251305713.

FAO. Data. Depth of the food deficit. 2018a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.DFCT>>. Acesso em outubro de 18.

\_\_\_\_\_. Divisão de estatísticas - FAOSTAT. Food and Agriculture Organization. 2018b. Disponível em: <<http://faostat3.fao.org>>. Acesso em outubro de 18.

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, L.; MALUF, R. S. (Org.). Abastecimento e segurança alimentar. Campinas: UNICAMP, 2000. p. 1–21. ISBN: 85-86215-61-9.

321

GIORDANO, M.; SHAH, T. From IWRM back to integrated water resources management. *International Journal of Water Resources Development*, [s.l.], v. 30, n. 3, p. 364–376, 2014.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. IWRM Toolbox. Disponível em: <[https://www.gwp.org/en/learn/iwrn-toolbox/About\\_IWRM\\_Toolbox/](https://www.gwp.org/en/learn/iwrn-toolbox/About_IWRM_Toolbox/)>. Acesso em novembro de 2018

GRIGG, N. S. Integrated Water Resource Management: An Interdisciplinary Approach. [s.l.]: Springer, 2016.

GUSTAVSSON, J. et al. Global food losses and food waste Global food losses and food waste. Rome: Food and Agriculture Organization, 2011. 37 p. ISBN: 9789251072059, ISSN: 0962-8436, DOI: 10.1098/rstb.2010.0126.

HLPE. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems. A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security

and Nutrition of the Committee on World Food Security. Hlpe Report, [s.l.], p. 1–6, 2014. DOI: 65842315.

HOEKSTRA, A. Y.; HUNG, P. Q. Virtual Water Trade: A quantification of virtual water flows between nations in relation to international crop trade. Value of Water Research Report Series, Netherland: UNESCO/IHE, n. 11, p. 25-47, Sept. 2002.

LEAO, Renata de Souza. Pegada hídrica: visões e reflexões sobre sua aplicação. Ambient. soc. [online]. 2013, v.16, n.4, p. 159-162. ISSN 1809-4422.

MDIC. Comex Stat. 2018. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br>>. Acesso em novembro 2018.

PICOLI, I. T. Pegada Hídrica da economia brasileira: uma análise de insumo-produto. - UNICAMP, 2016.

SHIKLOMANOV, I.A. World Water Resources. A New Appraisal and Assessment For The 21ST Century. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, 1998.

SHIVA, V. Water wars: Pollution, profits and privatization. [s.l.] Pluto Press, 2002.

SIVAPALAN, M., SAVENIJE, H. H. G., & BLÖSCHL, G. (2012). Socio-hydrology: A new science of people and water. Hydrological Processes, v. 26, n. 8, 1270- 1276. doi: 10.1002/hyp.8426

SONNINO, R.; MARSDEN, T.; MORAGUES-FAUS, A. Relations and convergences in food security narratives: towards a place-based approach. Transactions of the Institute of British Geographers, [s.l.], v. 41 n. 14, p. 477–489, 2016. DOI: 10.1111/tran.12137.

TUNDISI, J. G. Ciclo hidrológico e gerenciamento integrado. Ciência e Cultura, v. 55, n. 4, p. 31–33, 2003.

UN-Water. What is Water Security? Infographic. Working definition, UN-Water, 2013. Disponível em: <http://www.unwater.org/publications/water-security-infographic/>

USDA. US Department of Agriculture: Foreign Agricultural Service. 2018. Disponível em: <<https://www.fas.usda.gov>>. Acesso em: 10/nov./18.

VIEIRA, P.F. Berkes, F. Seixas, C.S. Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais. Conceitos, Métodos e Experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2018: soluções baseadas na natureza para a gestão da água. Paris, UNESCO, 2018



## CAPÍTULO 14

## A transformação do consumo e a mudança dos padrões alimentares na China

*Mariana Hase Ueta<sup>1</sup>*

### Introdução

O desenvolvimento econômico e a transformação social da China nas últimas décadas têm impactos que vão muito além de sua esfera doméstica e se encontram ramificados ao redor do mundo, tecendo através de suas trocas novas redes globalizantes. O presente artigo terá como foco a expansão do mercado chinês com ênfase na transição alimentar – tema muito caro aos países agroexportadores e que veem em suas relações com a China grandes oportunidades e ainda maiores desafios estratégicos.

A demanda crescente por alimento, gasolina e fibras (*food, feed, fuel and fiber*) exige exploração intensa de recursos naturais, impacto este que a China tem transnacionalizado através das suas redes de *telecouplings* e *teleconnections*. De acordo com as previsões de Yu (2016), em 2030, a China precisará de 21% a mais de terras agriculturáveis para atender a demanda crescente de alimentos gerada pelo crescimento da população, urbanização, aumento da renda e mudança dos padrões nutricionais. Desta nova demanda, é estimado que aproximadamente um terço do abastecimento (34 milhões de hectares) será proveniente de países como

325

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais China-Brasil pela Universidade Federal de Campinas – UNICAMP e Visiting Fellow na Shanghai University.

Argentina, Brasil, Estados Unidos e Tailândia, através de grãos, cereais, soja e arroz.

O processo de urbanização e o aumento do poder de consumo acarretam mudanças nos padrões de consumo e alimentares; essas tendências apontam para uma crescente demanda das redes de abastecimento globais, que tem conseqüente impacto ambiental e o risco exportados (BECK, 2011). Do ponto de vista do abastecimento de alimentos, o impacto ambiental pode ser transferido não apenas através da compra de terras estrangeiras (*landgrabbing*), como também seus efeitos decorrentes, como a poluição e uso intenso de água (YU et al., 2016).

Estas transformações são guiadas por uma priorização da segurança alimentar no contexto das políticas domésticas chinesas, o que gera a crescente demanda de alimentos através das redes globais, culminando no crescente impacto ambiental nos países agroexportadores, tornando o debate importante para o Brasil negociar e repensar o seu próprio lugar na Parceria Estratégica Sino-Brasileira.

### **Expansão do Consumo, Mercado de Massas e Emergência de Novos Estilos de Vida**

Dentre os diversos fatores que acarretaram na mudança dos padrões de consumo chinês, destaca-se a emergência de novos estilos de vida decorrentes do aumento da renda e do surgimento do mercado de massas, ou seja, os novos padrões de consumo são resultado não somente do maior poder de compra, mas também da maior disponibilidade de produtos.

O projeto de desenvolvimento chinês, que no passado tinha como foco a produção, agora passa a privilegiar um projeto de crescimento baseado no consumo doméstico (DREGER; ZHANG, 2014), colocando a questão do consumo no centro do

debate público e a tornando central na análise da estrutura social chinesa. Tian Feng (2013) afirma que, na contramão das teorias econômicas que entendem o consumo em função da renda, na China, a expansão do consumo não cresceu na mesma velocidade do aumento da renda. Porém, não se pode negar que o aumento da renda gerou a satisfação das necessidades básicas de consumo, e para além disso desencadeou a expansão e a transformação da estrutura de consumo, que gerou a diversificação de padrões e estilos de vida (DAVIS, 2000).

Nesse contexto, de acordo com Yan (2009), nasce a cultura do consumo no país. Segundo o autor, em 1999 foi a primeira vez que o governo chinês reconheceu abertamente o consumo como central para o desenvolvimento, aplicando políticas de incentivo, como a maior concessão de empréstimos destinados à aquisição de bens duráveis, *down payments*, educação e até mesmo turismo, fruto do processo que se iniciou no final da década de 1970 com o processo de abertura. Isso marca uma cisão com o que era pregado como ideologia comunista no período pré-reforma, onde o discurso vigente pregava o trabalho duro e o ideal ascético (FARQUHAR, 2002). Desde os anos 1970, as políticas relacionadas ao consumo tiveram idas e vindas, culminando no final da década de 1980 no nascimento da cultura consumista, na qual o consumo e a aquisição de bens substituíram símbolos antes políticos na definição de status social e formação de grupos sociais, reduzindo o papel da ideologia na vida social e criando também espaços sociais para atuação individual dos cidadãos.

Durante o período maoísta (1949-1976), o Estado concentrou os sistemas de planejamento e redistribuição, monopolizando a circulação dos meios de produção e itens centrais para subsistência. Quanto mais as pessoas consumiam, mais o Estado tinha que prover em subsídios, tornando o consumo contraprodutivo. Somado a isso, a falta de incentivos do lado da produção



decorrente da economia planificada gerou escassez de produtos básicos de subsistência, forçando o Estado a limitar o consumo através do uso de cupons de racionamento. Essas políticas tiveram como consequência a ausência de grandes discrepâncias no que concerne aos padrões de consumo e estilos de vida, fazendo o consumo permanecer no nível da subsistência por quase três décadas. Por fim, para sustentar a política de baixo consumo e alta acumulação de capital destinado ao desenvolvimento nacional, o Estado também investiu na promoção ideológica, a exemplo de ataques administrativos ao desejo individualizado de consumo, condenando essas práticas como manifestações burguesas.

O período da Abertura inaugurou novas possibilidades de desenvolvimento para o mercado de consumo; Yan (2009) apresenta três ondas consumo, que, segundo ele, formaram o mercado de consumo de massas na China, com destaque em especial à terceira onda.

A primeira onda ocorreu entre 1979 e 1982, decorrente da maior demanda de produtos da indústria leve por parte da área rural somada ao aumento do gasto com comida nas áreas urbanas. A segunda onda foi liderada pelos centros urbanos, e é decorrente das reformas urbanas que quase dobraram a renda média chinesa entre os anos de 1985 e 1988.

A terceira onda, que o autor aponta como a mais influente na criação da cultura do consumo e na consolidação do consumo de massa, aconteceu entre 1992 e 1996, entre o tour de Deng Xiaoping promovendo políticas de abertura e reformas econômicas – onde se destaca o fenômeno *xiahai* em que um grande número de oficiais do governo, profissionais e intelectuais abdicam de suas posições estáveis no governo e vão trabalhar no setor privado – e a crise financeira asiática. Neste contexto se destacam: a) a emergência do mercado de consumo com o crescimento da disponibilidade e acesso aos bens; b) a diversificação do consu-

mo para além do consumo alimentar e incluindo outros bens; c) a consciência individual de direitos e; d) o desenvolvimento de um movimento em relação ao consumo, fazendo dessa forma com que o Estado incorpore as questões relacionadas ao consumo no seu discurso de manutenção da legitimidade. Para ilustrar esse processo, pode-se observar, através da evolução dos *sandajian*, que seriam os principais três itens de consumo de cada período:

Três Itens Centrais de Consumo ( <i>sandajian</i> )	
1960s & 1970s	Relógio de pulso, Bicicleta & Máquinas de Costura (custo médio 200 RMB cada)
1980s	Televisão colorida, Geladeira & Máquina de Lavar (custo médio 1000 RMB cada)
1990s	Telefones, Ar Condicionado & Aparelho VHS
	Apartamento, Carro & Telefone Celular

(YAN, 2000, tabela realizada pela autora)

Dessa forma, ao final da década de 1990, a maioria das famílias chinesas havia alcançado o acesso aos “essenciais” e não havendo mais narrativa única de aspiração ao consumo, os padrões de consumo se diferenciaram, e assim nasceram novas maneiras de organização e estratificação social baseados na renda e no estilo de vida.

### **Transição Nutricional e Mudança nos Padrões de Consumo**

A China, no contexto do mundo emergente, à medida que aumentou o seu poder de compra e a experienciou na expansão do mercado de massas, também passou pela transição alimentar, que, como definem Popkin e Shu (2007), consiste no processo de mudança na dieta de padrões tradicionais (que variam de acor-

do como contexto cultural) para dietas ricas em açúcar, gordura, produtos de origem animal e comida processada. Os países de baixa e média renda têm experienciado este processo de forma muito acelerada, gerando mudança nos seus padrões de consumo, atividades e reflexos para a saúde, como o crescimento das taxas de obesidade. A transição nutricional é por sua vez fruto de outras duas transformações: a transição demográfica e a transição epidemiológica.

Popkin et al. (2002) atribuem as novas demandas alimentares e o status nutricional da China à relação entre a estrutura demográfica e as transformações econômicas. De acordo com a Consultoria Deloitte, a mudança do padrão de consumo da crescente classe média nestes países pode ter impacto mundial:

Nos próximos dez anos, a população mundial deve crescer 11%, haverão não apenas mais 766 milhões de pessoas para alimentar (ONU), como também haverá uma mudança no que estes indivíduos estarão consumindo. Pelo menos 70 milhões de novos consumidores devem ingressar na classe média global a cada ano, 800 milhões até 2020, principalmente devido ao crescimento em mercados emergentes como a China. (Deloitte, 2011)

No caso da China, os padrões de consumo alimentar também seguiram as transformações geracionais do país, como o desenvolvimento do mercado de massas. O lugar ocupado pelos alimentos, assim como a mudança do significado do consumo em si, implica na transmissão de valores sociais em diferentes momentos históricos do país (JUN, 2000), fazendo da Sociologia o *locus* ideal de investigação dos alimentos para além da necessidade biológica, mas com foco na sua compreensão como símbolo cultural e sua importância na vida social chinesa.

No relato de Fei Xiaotong (1939), em sua etnografia em um vilarejo no sul da China, o consumo alimentar era central no entendimento sobre os valores e relação entre as gerações (avós, pais e filhos) em cada família, desta forma se tornando lugar privilegiado na observação entre as tensões de valores entre as diferentes gerações. Segundo Guo (2000), o entendimento e a relação que as crianças desenvolvem com os alimentos é proveniente de seus pais e avós, que lhes ensinam como reconhecer as diferentes categorias de comidas, a importância de escolher propriamente os alimentos e como diferenciar os alimentos comuns e os das celebrações. Esse processo de passagem de conhecimento alimentar é um importante exercício que afirma a autoridade das gerações mais velhas em relação às crianças.

No entanto, as diferentes experiências decorrentes da história chinesa em que rupturas marcaram a disponibilidade e o significado dos alimentos em cada geração impacta diretamente nesse processo. Guo (2000) apresenta as tensões intergeracionais através de três diferentes discursos: tradicionalistas, modernistas e consumistas. Os tradicionalistas são a geração nascida antes da fundação da República Popular da China em 1949, e são caracterizados pela centralidade dos elementos provenientes da Medicina Tradicional Chinesa e a busca da saúde através do equilíbrio. A geração dos modernistas são as pessoas que nasceram durante a era maoísta, o discurso destes foi influenciado pelo aumento da renda familiar disponível (*disposable family income*) e a exposição a informações científicas nutricionais. Esta geração teve maior acesso à educação que a geração anterior, e foi impactada pela medicina ocidental e a ciência da nutrição moderna. Entre essas duas gerações, já puderam ser observadas tensões, uma vez que a geração modernista mostrou intensa preocupação com refeições saudáveis, segurança alimentar e dietas ricas em vitaminas e mostrou desdém nas escolhas de alimentos da geração dos

tradicionalistas, por estas não serem pautadas por conhecimento nutricional científico.

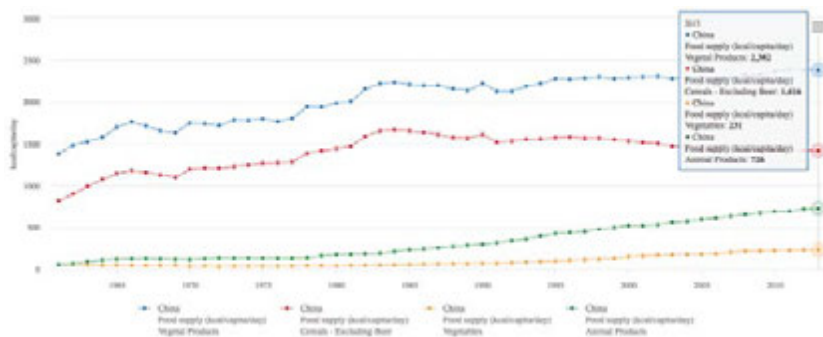
Somado a esta equação, a geração dos consumistas, que são as pessoas que nasceram no período pós-abertura e no nascimento do mercado de massas. Esta terceira geração cresceu durante um período de prosperidade econômica e grande disponibilidade de produtos, logo as suas decisões sobre consumo alimentar não foram pautadas pela escassez, dando espaço para novos elementos conquistarem um maior espaço. Concomitantemente ao maior acesso a produtos também precisa se considerar o crescente papel dos meios de comunicação em massa – com ênfase na televisão – na construção do consumo aspiracional destes novos agentes.

A escolha alimentar destes consumidores é menos pautada pelo equilíbrio e nutrição e mais por valores sociais e símbolos culturais. A geração consumista, apesar de ser a mais jovem e menos hierarquicamente privilegiada dentro da família, cresceu em um ambiente com uma diversidade maior de canais de comunicação e conseqüentemente tem maior acesso a novos produtos alimentares, e segundo Guo, influenciam nos padrões de compra e alimentação das gerações anteriores ao apresentar novos produtos que estes desconhecem.

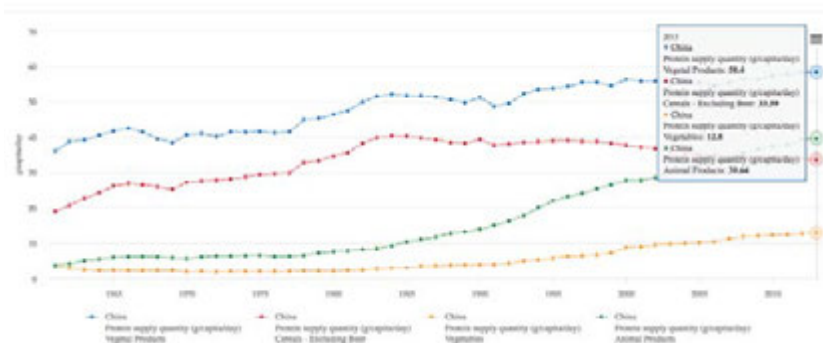
No começo dos anos 1980, a dieta chinesa era composta majoritariamente por grãos e plantas. Nos centros urbanos, a comida ainda era racionada devido à estagnação do setor agrícola. Mas as reformas agrícolas iniciadas após a morte de Mao Zedong em 1976, começaram a mostrar seus impactos na dieta dos cidadãos, no período entre 1981 e 1987 o consumo de grãos e vegetais nas cidades diminuiu e o consumo de óleo de cozinha, carne, aves e ovos cresceu nos centros urbanos entre 108% e 182% e nas zonas rurais esse crescimento foi de mais de 200% (JUN, 2000).

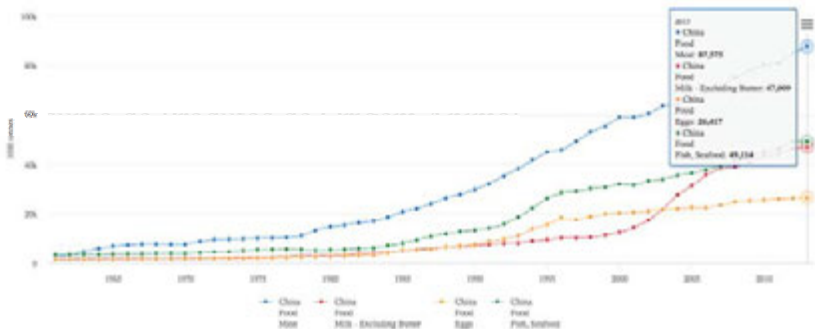
Meat consumption in China grew by a factor of almost 9, from 8 million tons in 1978 to 71 million tons in 2012. This amount is more than double that of the United States, although on the per capita term, Chinese meat consumption is only approximately half of United States' level (Earth Policy, 2014). Between 1980 and 2005, China's per capita consumption of meat quadrupled, consumption of milk increased by tenfold, and consumption of egg increased by eightfold (FAO 2012) (YU et al., 2016, p. 596).

### Abastecimento alimentar kcal/capita/dia (food supply)



### Abastecimento alimentar proteico kcal/capita/dia





(FAOSTAT, 2013)

Estes alimentos por sua vez requerem maiores dimensões de terra para serem produzidos (YU, 2016). Tal transformação é atribuída à prosperidade econômica, maior disponibilidade e acesso a comidas baratas, expansão do mercado global de alimento e a urbanização (GILL et al., 2015), ou seja, essa discussão é especialmente importante nos países em desenvolvimento, onde está em curso.

A China atingiu a média de 61 kg/capita/ano (FAO, 2016), e este aumento no volume consumido tem impacto ambiental global (ESCHER, 2017), através das cadeias globais de produção e abastecimento definidas como *teleconnections* (GILL et al., 2015).

O aumento do consumo de alimentos de origem animal é especialmente importante nos países em desenvolvimento, uma vez que a maior parte tanto da produção quanto do consumo, é proveniente destas regiões. Este consumo também é reflexo da transformação das estruturas sociais e do crescimento da desigualdade, visto que o consumo destes produtos está associado às classes mais altas e urbanas, em contraste com as classes baixas e rurais (SHU; POPKIN, 2007). A produção de alimentos de origem animal está associada ao grande consumo de recursos e emissão de gases do efeito estufa, representando um grande im-

pacto ambiental negativo. Isso significa que é importante destacar na equação “consumo *versus* sustentabilidade”, a mudança de comportamento decorrente da transição alimentar e a mudança no padrão de consumo de alimentos nestes países (GILL et al., 2015).

No contexto das cadeias transnacionais alimentares, a Parceria Sino-Brasileira ocupa um lugar de importância: o Brasil como uma grande potência agroexportadora e a China como um imenso mercado em expansão. Frente a estes fluxos de importação e exportação é imperativo que o planejamento e a negociação entre os países sejam pautados pelo conhecimento mútuo sobre as suas diferentes estruturas de produção e mercado de consumo. Este artigo tinha como objetivo ir além da esfera econômica no que diz respeito à agroexportação e apresentar a transformação dos padrões de consumo na China, bem como apontar para futuros impactos que não se delimitam aos balanços econômicos, mas se expandem através do impacto ambiental globalizado.

## Referências

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. Editora 34. 2011.

DAVIS, Debora (ed). **The Consumer Revolution in Urban China**. London: University of California Press, 2000.

Deloitte. **Consumer 2020 Report**. 2011.

DREGER, C.; ZHANG, Y. (2014). Prospects for Consumption-Based Growth in China. **DIW Economic Bulletin**, v. 2(2), p. 3–6. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=94882582&site=ehost-live> (Acesso: 01/2019)



ESCHER, Fabiano. **O “efeito China” na economia e na agricultura do Brasil**. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/o-efeito-china-na-economia-e-na-agricultura-do-brasil/> (Acesso: 01/2019)

FARQUHAR, Judith. **Appetites: Food and Sex in Post-socialist China**. Durham: Duke University Press. 2002.

**Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#compare> (Acesso: 01/2019)

GILL, Margaret; FELICIANO, Diana; MACDIARMID, Jennie; SMITH, Pete. The environmental impact of nutrition transition in three case study countries. **Food Security**. Springer, v. 7, p. 493-504, 2015.

GUO, Yuhua. Family Relations: The Generation Gap at the Table. In: **Feeding China’s Little Emperors: Food, Children, and Social Change**. Jun, Jing (Ed.). Stanford University Press. 2000.

JUN, Jing (Ed.). **Feeding China’s Little Emperors: Food, Children, and Social Change**. Stanford University Press. 2000.

**Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE)**. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/sobre-o-brics/dados-economicos> (Acesso: 01/2019)

POPKIN, Barry; SHU, Wen Ng. The nutrition in high – and low – income countries: what are the policy lessons?. **The Journal of the International Association of Agricultural Economists**. v. 37, p. 199-211, 2007.

POPKIN, Barry; BING, L.; GUO, X.: The Rapid Economic Change, the Nutrition Transition and Its Effects on the Structure of Consumption Nutrition Transition in China. In: **Food Systems for Improved Human Nutrition**. The Haworth Press. v. 6, n. 1/2 (#11/12), p.99-118, 2002.

TIAN, Feng. The Stratification of Consumption among Social Classes, Occupational Groups, and Identity Groups in China. In P. Li, M. K. Gorshkov, C. Scalón, & K. L. Sharma (Eds.), **Handbook on Social Stratification in the BRIC Countries: Change and Perspective**

(*Jinzhuān Guójiā Shehuì Fēncéng: Biānqiān Yú Bìjiào*) (p. 649–674). Singapore: World Scientific. 2013.

**World Bank Open Data.** Disponível em: <https://data.worldbank.org/> (Acesso: 01/2019)

YAN, Yunxiang. **The Individualization of Chinese Society.** London School of Economics Monographs on Social Anthropology. Volume 77. 2009.

YU, Yang; FENG, Kuishuang; HUBACEK, Klaus; SUN, Laixiang. Global Implications of China's Future Food Consumption. **Journal of Industrial Ecology**, v. 20, n. 3, p. 593-602, 2016.

ZHANG, Li. **In search of paradise: Middle-class living in a Chinese metropolis.** Ithaca and London: Cornell University Press, 2012.

ZHU, Di. Understanding middle class consumers from the justification of taste: a case study of Beijing. **The Journal of Chinese Sociology**, v. 3, n. 14, p. 3-14, 2016.

Citação ao longo do texto em autor-data de acordo com a regra 10520 da ABNT, no modelo: (DERRIDA, 1967, p. 293)  
Nas referências ao final do texto:

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

JOSSUA, Jean Pierre; METZ, Johann Baptist. Editorial: Teologia e Literatura. **Revista Concilium**, v. 115, n. 5, p. 2-5, 1976



CAPÍTULO 15

## **EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL** ***Novos desafios, novos olhares,*** ***novos horizontes***

*Jailma Santos Monteiro<sup>1</sup>*

*Maria Goretti dos Santos Feitosa<sup>2</sup>*

*Fernanda Cristina de Lima Pinto Tavares<sup>1</sup>*

*Leopoldina Augusta Souza Sequeira<sup>1</sup>*

*Juliana Maria Carrazzone Borba<sup>1</sup>*

*Poliana Coelho Cabral<sup>1</sup>*

*Pedro Israel Cabral de Lira<sup>1</sup>*

### **A EAN e os Caminhos Percorridos**

Desde os seus primórdios, nas décadas de 1930 e 1940, o vínculo com as políticas públicas tem sido uma marca da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) (LIMA, 1998; BOOG, 1997; CASEMIRO, et al., 2015). A efetividade da EAN foi fortemente questionada pela constatação e afirmação política de que a má nutrição no Brasil estava ligada intrinsecamente à renda, assistindo-se por duas décadas ao ‘exílio’ dessa temática no Brasil (BOOG, 1997) ou silêncio sobre o assunto. A década de 1990 marca o retorno e a crescente presença da EAN nas publicações oficiais (SANTOS, 2005; CASEMIRO, et al., 2015).

Pautado nos princípios da Promoção da Saúde, da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada (DHANA), as ações educativas

---

<sup>1</sup> Doutores em Nutrição, docentes do Departamento de Nutrição – UFPE, Docentes do Laboratório de Nutrição em Saúde Pública,

<sup>2</sup> Nutricionista, colaboradora do Laboratório de Nutrição em Saúde Pública – UFPE

passaram a figurar como intersectorial e multiprofissional, que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. A prática da EAN deve fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar (BRASIL, 2012).

Esse resgate retrospectivo de conceitos e marcos históricos nos proporcionou aprofundar as concepções teóricas e visualizar possíveis caminhos para a EAN, ainda em construção. Nesse sentido, alguns autores colocam, de forma bem apropriada, a necessidade e a possibilidade da EAN enriquecer-se do campo das ciências humanas, de princípios filosóficos da Educação em geral, tendo como referenciais teóricos a Educação Problematicadora de Paulo Freire, acrescida das contribuições de Edgar Morin e de Francisco Imbernón. (CAMOSSA et al., 2005; VALENTE, 2002).

Manço e Costa (2004) consideram a necessidade de o nutricionista buscar complementar a sua formação inicial, predominantemente biologicista, aprofundando-se na área da Educação para desenvolver qualitativamente o processo da EAN a ele atribuído e, nesse sentido, incorporar a prática da Educação em Saúde de forma mais aprofundada.

Outros autores lançam um olhar crítico mais profundo, em relação às bases teóricas e práticas da EAN tradicional, entre eles, Valente (2002) faz uma análise sobre os conceitos da fome e desnutrição no Brasil e as implicações desses conceitos no processo de elaboração de políticas públicas:

A questão da alimentação, da fome e da má nutrição não pode ser olhada exclusivamente em sua dimen-

são econômica (acesso à renda), alimentar (disponibilidade de alimentos) ou biológica (estado nutricional). O ato de se alimentar e alimentar familiares e amigos é uma das atividades humanas que mais reflete a enorme riqueza do processo histórico de construção de relações sociais que se constituem no que podemos chamar de “humanidade”, com toda a sua diversidade, e que está intrinsecamente ligado à identidade cultural de cada povo ou grupo social.

Com esse olhar mais apurado, Valente (1986) discute a ingenuidade de se acreditar que com ação isolada de um processo educacional crítico em nutrição conseguiríamos eliminar a fome/desnutrição ou qualquer outro distúrbio nutricional. Há de se considerar o contexto histórico e social dos determinantes das doenças nutricionais, e o possível fortalecimento dos movimentos populares, no sentido de auxiliar em uma ação social mais eficaz sobre a realidade.

... a realização do direito humano à alimentação adequada depende de muito mais do que da simples disponibilidade de alimentos, mesmo que saudáveis. Depende do respeito às práticas e hábitos alimentares, do estado de saúde das pessoas, da prestação de cuidados especiais a grupos humanos social e biologicamente vulneráveis (crianças, gestantes, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros) e de estar inserido em um processo de construção da capacidade de todo o ser humano de alimentar e nutrir a si próprio e a sua família, com dignidade, a partir do seu trabalho no campo ou na cidade. Esta conceituação mostra a indivisibilidade e a inter-relação entre o direito humano à alimentação adequada e à nutrição e o direito humano à saúde.

O DHANA é prerrogativa fundamental do ser humano, reconhecida internacionalmente através da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e destacada igualmente na Convenção dos Direitos da Criança (1989; 1990). Atrelado a isso, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), construído **a partir do I Congresso Nacional de Segurança Alimentar e adotado para a Cúpula Mundial (1996)**, *consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos de qualidade em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna*. Esse conceito engloba aspectos fundamentais, tais como: disponibilidade de alimentos, estabilidade e acesso. A disponibilidade é a oferta de alimentos em relação às necessidades de consumo da população. A estabilidade reflete as oscilações de safra e de abastecimento e define o nível mínimo necessário para o consumo alimentar, independente das variações de oferta. O acesso diz respeito à capacidade de aquisição de alimentos por diferentes estratos populacionais (INSTITUTO AKATU, 2003)

A produção mundial de alimentos, além de não conseguir atender a todos, devido ao sistema injusto de distribuição da produção, traz consequências graves ao meio ambiente: a maioria dos processos produtivos, industriais ou agrícolas, não leva em conta adequadamente a sustentabilidade do planeta (WEBB, 2004).

Nas palavras de Khatounian (2001), *em relação ao cenário rural brasileiro*:

é possível afirmar que a demora para efetivação da reforma agrária, a focalização das políticas públicas nas demandas urbanas e o predomínio de programas governamentais

de apoio à produção para exportação de alimentos e ao fortalecimento da agricultura industrial - que faz uso intensivo de insumos, como os agrotóxicos - passa a determinar uma piora das condições de vida da população rural brasileira, adiando o enfrentamento de questões históricas estruturais que geram a pobreza no campo.

...Esse tipo de situação somada à veiculação pelos meios de comunicação dos padrões de consumo das grandes cidades, tem resultado em mudanças do consumo alimentar no campo. Os efeitos mais visíveis têm sido o aumento do consumo de preparações a base de trigo e a queda no consumo de arroz, feijão, mandioca e milho, suínos e aves, elementos tradicionais da produção para autoconsumo, bem como o incremento do consumo de alimentos industrializados.

Esses fatos vinculam-se ao processo de Revolução Verde, que passa a ocorrer de forma mais intensa na década de 70 em vários países. Além dos problemas relacionados à alimentação, uma série de problemas ecológicos, como a erosão do solo e o desmatamento, a contaminação de mananciais hídricos, tanto pelos agrotóxicos como pelo uso excessivo de fertilizantes solúveis, tornam-se um grave perigo à saúde humana e animal.<sup>6</sup> Tais constatações apontam a necessidade de reflexões profundas em relação ao padrão moderno de produção e de industrialização de alimentos, uma vez que o mesmo depende da utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos, drogas veterinárias e aditivos químicos, dentre outros.

Leonardo Boff, em sua obra *Ecologia – Grito da Terra, Grito dos Pobres* (1996), expressa o grito popular:



Queremos sentir a Terra em primeira mão, sentir o vento em nossa pele, mergulhar nas águas da montanha, penetrar na floresta virgem e captar as expressões da biodiversidade. Perseguir uma atitude de encantamento, reponta uma nova sacralidade e desponta um sentimento de intimidade e de gratidão. Queremos saborear produtos naturais em sua inocência, não trabalhados pela indústria dos interesses humanos.

Essa perspectiva ecológica e ambiental nos impulsiona ao desenvolvimento de uma fundamentação teórica situando tais questões, com destaque para as relações com o desenvolvimento e a qualidade de vida do homem, que demanda uma visão holística da educação: histórica, política, social e filosófica. As agressões ao meio ambiente têm como uma das suas consequências uma redução significativa da disponibilidade de alimentos, em oposição à exploração demográfica mundial, repercutindo de forma mais negativa nos países em desenvolvimento.

Tambellini e Câmara (1998) destacam a incorporação da temática saúde e ambiente no campo do conhecimento e nas práticas de intervenção da saúde coletiva. Esses autores afirmam que a reincorporação de uma nova saúde ambiental, como elemento integrante do campo da saúde coletiva, torna-se possível no momento em que se declara uma relação mais ampla, abrangendo a produção, o ambiente e a saúde. Tal relação exige esforços conjuntos de intervenções inter e multidisciplinares abertos a um leque variado de pesquisadores, técnicos, profissionais, estudantes e da população em geral, que desenvolva e sedimente uma nova atitude e entendimento sobre uma ecologia que vá além do sócio-ambientalismo, uma ecologia integral.

Com a abrangência atual do conceito de SAN, várias dimensões do processo de alimentação são contempladas: o aces-

so, a qualidade, a saúde, a cultura e a ecologia, demonstrando a ligação entre todas as atividades que integram a cadeia alimentar, desde a produção até o consumo. Desse modo, a agroecologia não se refere apenas às práticas agrícolas, mas integra princípios econômicos, a fim de compreender o efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade (ALTIERI, 1998, *In*: Educação Popular em Segurança Alimentar e Nutricional, 2008). As bases dos princípios agroecológicos estão fundamentadas em valores e princípios éticos, tais como: o respeito à diversidade, a solidariedade, a cooperação, o respeito à natureza, cidadania e participação (MUSSOI e PINHEIRO, 2002). Segundo esse conceito de agroecologia, o desenvolvimento refere-se à liberdade das pessoas, tanto em relação às oportunidades de educação e saúde quanto à participação política, buscando equidade nas relações sociais (CARDOSO et al., 2003).

A agroecologia tem como eixo a visão sistêmica da realidade, integrando a agricultura com aspectos ecológicos, sociais, políticos, filosóficos e econômicos, funcionando como agente educativo e motivador das transformações de hábitos alimentares, trazendo a importância da diversidade de produção e da utilização dos produtos naturais, sem agrotóxicos, bem como da cadeia de produção agrícola até o consumo dos alimentos à mesa (WEITZMAN, 2008).

## **EAN e a Formação Acadêmica do Nutricionista**

O repensar das metodologias utilizadas para a construção do conhecimento científico em nutrição levou à busca de propostas formativas que tanto possam fortalecer os sentimentos humanísticos e as habilidades criativas, quanto inserir esses aspectos aos conteúdos científicos e às técnicas necessárias à prática educativa.

A escassez de recursos humanos qualificados em EAN, bem como a necessidade de desenvolvimento de material didático específico para essa finalidade, tem direcionado especial atenção e dedicação à produção de material ludicoeducativo, de baixo custo, autossuficiente, que com o mínimo de treinamento prévio possa facilitar o trabalho educativo em distintos níveis socioeconômicos, culturais e de faixa etária.

Observa-se, entretanto, que ainda há carência de formação interdisciplinar e interprofissional, em nível de graduação, orientada para a promoção de saúde. A SAN, a educação, a saúde e o meio ambiente, por exemplo, não devem e nem podem ser vistos e analisados de forma isolada, mas sim, como um conjunto de práticas econômicas, políticas, técnicas e culturais que têm como objeto as necessidades e bem-estar da comunidade, no âmbito individual e coletivo (VALENTE, 2002; BOOG, 2004).

346

Segundo Feuerwerker e Sena (2002), o movimento pela reforma sanitária brasileira e pela mudança na formação dos profissionais de saúde tem objetivos já amplamente debatidos e acordados: a) atenção à saúde universal, equitativa e de qualidade, com forte ênfase em promoção da saúde e prevenção das doenças que contribua para fortalecer a autonomia dos sujeitos na promoção da saúde; b) universidade aberta às demandas sociais, capazes de produzir conhecimento relevante e útil para a construção do sistema de saúde; c) profissional crítico, capaz de aprender a aprender, de trabalhar em equipe, de levar em conta a realidade social e de prestar atenção de forma humanizada e de qualidade.

Nesse sentido, Costa (2001) analisa o processo de formação do nutricionista brasileiro, dentro das características gerais, específicas e particulares dos seus planos de determinação, evidenciando a relação entre a formação acadêmica e a prática profissional, conformando o caráter de determinação histórica e do conhecimento científico do objeto de trabalho do profissional:

...teoricamente, o profissional formado pelos cursos de Graduação em Nutrição estaria preparado para lidar com aspectos biológicos, políticos, sócio-econômicos e culturais do fenômeno da fome. Porém, historicamente sua intervenção na realidade alimentar e nutricional do país não tem representado os resultados desejados....

Diaz Barriga (1995) assinala que no século XX o problema da formação profissional foi reelaborado por uma pedagogia vinculada ao pensamento pragmático americano, que enfatiza os aspectos da eficiência e da produtividade, em detrimento daqueles que se relacionam com os processos de conhecimento e de desenvolvimento pessoal. O mercado de trabalho, assim, seria o regulador básico das necessidades de formação profissional.

O profissional de nutrição tem como uma das suas atribuições a prática da EAN e, por isso, deve ser preparado para assumir essa função durante a sua formação acadêmica. Infelizmente, apenas 3 a 7% dos profissionais formados atuam na área de Saúde Pública, ficando a EAN realizada pelos nutricionistas com maior frequência na área clínica do que na rede básica de saúde (BOOG, 1999).

Quanto à formação acadêmica, nos cursos de graduação, a formação é predominantemente biologicista e tecnicista, ficando as áreas das ciências humanas pouco evidenciadas, o que compromete o preparo dos estudantes para lidar com a saúde pública e, conseqüentemente com a EAN, refletindo, entre outros fatores, na falta de interesse do estudante e do profissional por essa área (BOOG, 1997; MANÇO E COSTA, 2004). Além disso, há diversidades de concepções entre os professores da Disciplina de EAN em relação às atividades teórico-práticas e de como entendem a relação teoria-prática. Franco e Boog (2007) realizaram uma análise dessas diversas concepções, por meio de entrevistas

feitas a 11 professores de EAN, de instituições de ensino superior do Estado de São Paulo, e todos reconheceram a importância da atividade prática, mas as concepções são distintas. Alguns consideram que as práticas são suficientes e não oferecem fundamentação teórica em ciências humanas e sociais, sendo a prática hipervalorizada. Desse modo, os autores concluem que:

Cabe aos Cursos de Graduação e aos órgãos fiscalizadores do ensino, a discussão a respeito da formação dos docentes, da concepção de atividades práticas e de formas mais eficientes para que se efetive o movimento dialético da prática com a teoria. É necessário estimular, desde o início da graduação, a articulação entre teoria e prática, a fim de possibilitar aos alunos a contextualização na construção de conhecimentos e formação de compromissos sociais e éticos.

Considerando-se esses aspectos, faz-se necessário o encontro de referenciais teóricos que contribuam com essa construção do conhecimento, com a finalidade de orientar essa relação teórico-prática e promover uma melhor valorização na formação do nutricionista.

Para fortalecer a função de educador do profissional nutricionista, precisaremos dos princípios filosóficos da Educação, em especial aqueles referentes aos apontados por Paulo Freire, com a proposta de Educação Problematizadora, considerada como fundamental na Educação Popular em Saúde (FREIRE, 1987).

A educação popular foi sendo construída, desde a década de 50, a partir de um movimento de muitos intelectuais latino-americanos que objetivavam encontrar uma metodologia de relação que superasse a forma autoritária como as elites de educadores abordavam a população. Da vivência desses intelectuais com a população resultou a constatação de que as classes populares,

ao contrário do que se preconizava, buscavam o enfreamento dos seus problemas e tinham dentro de si sentimentos e iniciativas de solidariedade. Além disso, observaram a riqueza de sabedoria que os permitia, além de outras coisas, alegrar-se, mesmo diante das adversidades (FREIRE, 1981; VASCONCELOS, *In: Caderno de Educação Popular e Saúde*, MS, 2007). O primeiro desses intelectuais a sistematizar teoricamente a experiência acumulada por esse movimento foi o pernambucano Paulo Freire. Por meio de suas obras, em especial “*A Pedagogia do Oprimido*” (FREIRE, 1981), a Educação Popular foi difundida no mundo todo.

Freire considerou cinco princípios básicos, fundamentais aos educadores: saber ouvir; desmontar a visão mágica; aprender a estar com o outro; assumir a ingenuidade do educando e viver pacientemente impaciente.

O saber ouvir reflete claramente a característica dialética da visão freireana e isso implica reconhecer que ninguém está só:

349

A primeira implicação profunda e rigorosa que surge quando eu encaro que não estou só, é exatamente o direito e o dever que eu tenho de respeitar em ti o direito de você também dizer a sua palavra. Isso significa dizer, então, que eu preciso, também, saber ouvir. Na medida, porém, em que eu parto do reconhecimento do teu direito de dizer a sua palavra, quando eu te falo por que te ouvi, eu faço mais do que falar a ti, eu falo contigo. (VASCONCELOS, *In: Caderno de Educação Popular e Saúde*, MS, 2007).

Aprendendo a ouvir, o educador aprende a estar com o outro:

Quer dizer, é esse estar com e não simplesmente para e, jamais, sobre o outro. É isso o que caracteriza uma postura realmente libertadora. Bacana era se agente tivesse tempo de ir mostrando essas afirma-

ções à luz da experiência para perceber o que significam. (VASCONCELOS, In: Caderno de educação popular e saúde, MS, 2007).

Na maioria dos casos, há, por parte da população, uma visão de que os males são castigos divinos e por isso ninguém pode modificar a realidade. E essa é a visão mágica que necessita ser desmontada; o educador tem um papel fundamental, no sentido de levar o educando a visualizar a real causa de seus problemas e as possibilidades de resoluções, estimulando a autocrítica e a autonomia dos educandos na resolutividade de seus problemas.

Assumir a ingenuidade dos educandos é uma forma concreta de respeito e humildade perante o outro e, nesse sentido, educadores e educandos se colocam como parceiros no processo de ensino-aprendizado:

350

---

Vocês imaginem o seguinte: que pedagogo seria eu se, ao ouvir uma pergunta mal formulada, desorganizada e sem sentido, respondesse com ironia? Que direito teria eu em dizer que sou um educador que penso em liberdade e respeito se ironizo uma questão do outro? (VASCONCELOS In: Caderno de Educação Popular e Saúde - MS, 2007).

Abrir possibilidades de pacientemente criar, recriar, es-  
cutar, aprender com o outro, ser e estar com o outro, respeitar a ingenuidade e de forma participativa, ativa, incessantemente, constitui-se no *viver pacientemente a impaciência*.

Essas características necessárias ao educador não surgem aleatoriamente, elas são construídas ao passo que esse se permite vivenciar, experimentar, se arriscar diante das incertezas do novo.

Atualmente, a Educação Popular em Saúde (EPS) é inerente a todas as práticas desenvolvidas no âmbito do Sistema

Único de Saúde (SUS). Como prática transversal, proporciona a articulação entre todos os níveis de gestão do sistema, representando dispositivo essencial tanto para formulação da política de saúde de forma compartilhada, como às ações que acontecem na relação direta dos serviços com os usuários. Nesse sentido, tais práticas devem ser valorizadas e qualificadas a fim de que contribuam cada vez mais para a afirmação do SUS como a política pública que tem proporcionado maior inclusão social, não somente por promover a apropriação do significado de saúde enquanto direito por parte da população, como também pela promoção da cidadania. Para tanto, torna-se necessário o desenvolvimento de ações de educação em saúde numa perspectiva dialógica, emancipadora, participativa, criativa e que contribua para a autonomia do usuário, no que diz respeito à sua condição de sujeito de direitos e autor de sua trajetória de saúde e doença; e autonomia dos profissionais diante da possibilidade de reinventar modos de cuidado mais humanizados, compartilhados e integrais (BRASIL, 2007, 2014).

Nesse sentido, apresenta-se a EPS como portadora da coerência política da participação social e das possibilidades teóricas e metodológicas para transformar as tradicionais práticas de educação em saúde em práticas pedagógicas que levem à superação das situações que limitam o viver com o máximo de qualidade da população (BRASIL, 2007, 2014). Trata-se de um processo formativo que envolve um conjunto de troca de experiências, conversas, discussão e divulgação do conhecimento, tendo por base os princípios e as matizes pedagógicas de EPS, especialmente aqueles referenciados pela Política Nacional de Educação Popular em Saúde no Sistema Único de Saúde (PNEP-SUS). Sendo esse também um espaço de reafirmação do compromisso com a universalidade, a equidade, a integralidade e a efetiva participação popular no SUS, valorizando os saberes populares,



a ancestralidade, e o incentivo à produção compartilhada de conhecimentos. Nesse sentido, tem como pilares essa construção: o diálogo, a amorosidade, a problematização, a construção compartilhada do conhecimento, a emancipação e o compromisso com a construção do projeto democrático e popular. Incorporando esse novo olhar, novos rumos podem surgir e poderemos vislumbrar que o nutricionista, ao realizar uma ação educativa, leve em consideração a complexidade que ela necessita, ou seja, considerar através da compreensão e da solidariedade intelectual e moral da humanidade conquistar o espaço necessário à reestruturação da EAN (MANÇO; COSTA, 2004).

Na busca da construção de uma metodologia mais participativa e apropriada para a prática da EAN, no âmbito acadêmico, na perspectiva da integração ensino, pesquisa e extensão as universidades brasileiras poderiam proporcionar uma formação crítica e cidadã, possibilitando estudos a partir da realidade concreta de nossa sociedade.

A Extensão Universitária é concebida pela Política Nacional de Extensão Universitária (PNExU), como “processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político voltado à inter-relação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade”. Segundo a PNExU, a Extensão Universitária envolve cinco diretrizes que fundamentam o seu conceito – os cinco “is”: interação dialógica; interdisciplinariedade e interprofissionalidade; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; impacto na formação do estudante; impacto e transformação social.

Sendo assim, as instâncias acadêmicas vêm buscando atingir essa proposta, adequando-a à realidade comunitária dos diversos grupos populacionais, em um caminho que possibilite o entendimento entre o saber científico e o saber popular, como

uma ponte entre a universidade e a comunidade, como importante referencial na formação acadêmica e cidadã dos diversos atores participantes.

As práticas em EAN realizadas em parceria com instituições governamentais e não-governamentais, em comunidades rurais, urbanas e em instituições de ensino, fora dos limites físico-espaciais das Instituições de Ensino Superior, têm nos possibilitado a constante atualização de referências em projetos socioeducativos. As lições de ação comunitária, apreendidas por nossos estudantes, pelos voluntários, pelos bolsistas e pelas pessoas das comunidades envolvidas em projetos extensionistas, repercutiram em propostas de renovação de atividades acadêmicas -atividades formais - bem como daquelas ditas não-formais, oferecidas ao público em questão.

A crescente demanda por conhecimentos sobre novas estratégias metodológicas em EAN, conseqüente à valorização das práticas pedagógicas, tanto em sala de aula como em ações extensionistas nessa área, resulta em uma nova abordagem, quando observada numa perspectiva histórica.

Logo, sentimo-nos desafiados a contribuir com as mudanças conceituais e práticas, tão necessárias a essa área do conhecimento. Para enfrentar esse desafio tem sido necessário ampliarmos nossa pauta e nossa visão sobre a EAN e criar novos instrumentos teóricos e metodológicos de análise da realidade. Assim, além de trabalhar com conceitos de “empoderamento”, “apoderamento”, “maior participação”, e “valorização do saber popular”, estamos desenvolvendo também conceitos como “compartilhamento dos saberes”, “construção de parcerias”, “associação de conhecimento e informações”, “negociação de interesses”, entre outros.

Considerando-se que o objetivo principal da EAN é contribuir para a SAN, construindo estratégias com os diversos grupos populacionais a desenvolverem a capacidade de selecionar e usar melhor os alimentos disponíveis para a satisfação de suas necessidades nutricionais, concordamos que essa prática, além de favorecer o exercício de levar o “saber” científico para o “saber” popular, potencializa o despertar das aptidões, estimula a criatividade e enriquece o aprendizado dos estudantes, com as novas experiências, especialmente quando compartilhada entre professores, técnicos e os grupos em questão.

Apesar de que em alguns trabalhos extensionistas, seja possível identificar os princípios da EPS, em especial, a amorosidade, o diálogo, a esperança de mudanças e o compromisso com o DHANA, ainda persistem lacunas relativas à incorporação do protagonismo exercido pelos estudantes no que diz respeito à interdisciplinariedade, à integralidade e à interprofissionalidade (III).

Nos cursos de Nutrição, há poucas oportunidades oferecidas para a prática da III, havendo uma necessidade urgente de uma nova reorganização que implica, essencialmente, em mudanças para a superação do modelo biomédico vigente. Além disso, existem tensões entre a lógica profissional tradicional e a colaborativa interprofissional, visivelmente presentes entre docentes, discentes e os órgãos de classe.

As principais lacunas que precisam ser preenchidas e desafios a serem vencidos, a fim de um avanço nesse campo são: a) formação centrada nas habilidades e competências específicas da categoria; b) dificuldades e tensões em romper com a identidade profissional definida e legitimada pela sociedade, agregando status e relevância social diferenciada; c) ausência de trabalhos observacionais e pesquisas sobre como tem ocorrido os processos

interativos, vivenciados pelos estudantes, decorrentes de atividades interprofissionais; d) ausência de pesquisas longitudinais sobre III, com vistas a compreender a efetividade dessas propostas, em Nutrição; e) ausência de políticas, diretrizes e estratégias claras e eficazes, no Projeto Pedagógico, que garantam a formação humanística, voltada para a integralidade da atenção à Saúde e o trabalho interprofissional; f) necessidade de implantação, desenvolvimento, avaliação e supervisão de EIP na formação inicial dos estudantes e na educação permanente e profissional, para implementar políticas, práticas e procedimentos consistentes que possam garantir uma formação colaborativa e integralizada, afim de transformar os cenários da prática e soberania de algumas profissões sobre as outras; g) necessidade de desenvolvimento de estratégia para formação docente, na perspectiva de mudanças do paradigma pedagógico, de modo que a III esteja pautada não somente em práticas educativas, mas também em mudanças de cultura da profissão e da assistência à Saúde.

Diante do exposto, se faz urgente e necessária uma mudança de paradigma para o curso de Nutrição, uma vez que a identidade profissional tem sido discutida intensamente nas IES, haja vista os documentos oficiais, nacionais e internacionais, sobre políticas e reformas da Saúde, Diretrizes Curriculares Nacionais, marcos de reformas, apontando a importância atribuída ao trabalho em equipe, à prática colaborativa e à definição de papéis e responsabilidades, sem que prevaleça esta ou aquela categoria profissional.

Nesse sentido, a extensão universitária, fundamentada nos princípios da EPS, da integralidade, da interdisciplinariedade e da interprofissionalidade, representa uma contribuição valiosa às mudanças na formação dos estudantes, promovendo uma reorientação da formação profissional, assegurando uma abordagem integral do processo saúde-doença, promovendo transformações

nos processos de geração de conhecimentos. Um desafio necessário, urgente e possível.

## Referências

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da em 10 de dezembro de 1948.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre os Direitos da Criança, adotada em 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a Dinâmica Produtiva da Agricultura Sustentável**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

BOFF, Leonardo. **Ecologia - Grito da Terra, Grito dos Pobres**. Editora Ática. 2ed. São Paulo, 1996.

BOOG, M.C.F. Educação Nutricional: Passado, Presente e Futuro. **Rev. Nutr.**, v. 10, n. 5, p. 5-19, 1997.

BOOG, M.C.F. Educação Nutricional em Serviços Públicos de Saúde. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.15, supl.21, p.139-147, 1999.

BOOG, M.C.F. et al. Utilização de Vídeo como Estratégia de Educação Nutricional para Adolescentes: “comer... o futuro ou o produto?”. **Ver. Nutr.** Campinas, v.16, n.3, 2003.

BOOG M.C.F. Educação Nutricional: Por que e para que? **Jornal da Unicamp** (periódico eletrônico) 2004; 260. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/unicamphoje/ju/agosto/2004>>. Acesso em 02/jan/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, MDS, 2012.

CAMOSSA, A.C.A.; COSTA, F.N.A.; OLIVEIRA, P.F.; FIGUEIREDO, T.P. Educação Nutricional: Uma Área em Desenvolvimento. **Alim. Nutr.**, Araraquara, v.16, n.4, p. 349-345, 2005.

CASEMIRO, J.P.; FONSECA, A.B.C; MACHADO, E.C.S, PERES, S.C. Impasses, Desafios e as Interfaces da Educação Alimentar e Nutricional como Processo de Participação Popular. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 13 n. 2, p. 493-514, maio/ago. 2015.

COSTA, N. M. S. C.. **A Formação Profissional do Nutricionista: Educação e Contradição**. 1ª. ed. Goiânia: CEGRAF - Editora da UFG, 2001. v. 1200. 151 p.

DÍAZ, Barriga. **Ensayos sobre la Problemática Curricular**. México: Trillas: Amuines, 1995 (3. reimp.).

FEUERWERKER, L C. M.; SENA, R. R.. Contribuição ao Movimento de Mudança na Formação Profissional em Saúde: Uma Avaliação das Experiências UNI. **Interface**. Botucatu. v. 6, n.10, 2002.

FRANCO A.C, BOOG M.C.F. Relação Teoria-prática no Ensino de Educação Nutricional. **Rev. Nutr.** v. 6, n. 20, 2007.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, 184p.

Instituto Akatu. A Nutrição e o Consumo Consciente. Caderno Temático. São Paulo, 2003.

KHATOUNIAN C.A. **A Reconstrução Ecológica da Agricultura**. Botucatu: Agroecológica, 2001.

LIMA, E.S. Gênese e Constituição da Educação Alimentar: A Instauração da Norma. **Hist. Ciênc. Saúde**. Manguinhos, v.5, n.1. Rio de Janeiro, 1998.

MANÇO, A.M.; COSTA, F.N.A. Educação Nutricional: Caminhos Possíveis. **Alim. Nutr.** Araraquara, v.15, n.2, p.145-153, 2004.

MUSSOI, E. M; PINHEIRO, S. L.G. Desafios para Pesquisa e Socia-

lização do Conhecimento em Agroecologia: Uma Reflexão a Partir das Experiências das Instituições Públicas de Pesquisa e Extensão Rural em Santa Catarina. *In: Encontro Nacional de Agroecologia, 2002, Rio de Janeiro. Caderno de Textos, Rio de Janeiro, 2002. p. 42-47.*

RIGON SA. Alimentação como Forma de Mediação da Relação Sociedade Natureza: Um Estudo de Caso sobre a Agricultura Ecológica e o Autoconsumo em Turvo - PR. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SANTOS, L. A. S. Educação Alimentar e Nutricional no Contexto da Promoção de Práticas Alimentares Saudáveis. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 5, p. 681-692, 2005.

TAMBELLINI, A.T.; CÂMARA, V.M. A Temática Saúde e Ambiente no Processo de Desenvolvimento do Campo da Saúde Coletiva; Aspectos Históricos, Conceituais e Metodológicos. **Ciênc. & Saúde Coletiva**, v. 3, n.2, 47-59, 1998.

358

WEBB P. Los Alimentos como Ayuda: Tendencias, Necesidades y Retos em el Siglo XXI. Documento No. 14, Dirección de Estrategias y Políticas – Program Mundial de Alimentos – WFP, Roma, 2004, p.27.

WEITZMAN, R. Coordenadora. Educação Popular em Segurança Alimentar e Nutricional: Uma Metodologia de Formação com Enfoque de Gênero. Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas, Belo Horizonte, 2008, 232p.

VALENTE, Flávio. Em Busca de uma Educação Nutricional Crítica. *In: Fome e Desnutrição, Determinantes Sociais*, São Paulo: Editora Cortez, 1986.

VALENTE, Flávio. **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

VASCONCELOS, E.M. *In: BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão e Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio a Gestão Participativa. Caderno de Educação Popular e saúde. Brasília, 2007, 160p. (Série B. Textos Básicos de Saúde).*

CAPÍTULO 16

**ARTICULAÇÃO MULTIATORES NA  
COOPERAÇÃO BRASILEIRA EM  
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:  
*avanços e desafios da REAF e  
da ESAN-CPLP***

*Iris de Mel Trindade Dias<sup>1</sup>*

**Introdução**

Resultado de considerável esforço de gradativa construção do diálogo da sociedade brasileira com o Estado, processo que contou com momentos de avanços e retrocessos, o Brasil começou a implementar de forma estruturada, a partir do governo Lula, uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O movimento de estruturação da política interna ensejou uma atuação internacional direcionada ao combate à fome, em que o Brasil despontou como um relevante ator da cooperação internacional nas suas várias modalidades: multilateral, triangular e bilateral.

Nesse contexto, a diplomacia brasileira – com o apoio de representantes da sociedade civil e de agentes do Governo Federal - movimentou a agenda internacional do combate à fome, transportando para a esfera internacional a combinação de con-

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho em cotutela com a Universidade de Brasília, Pesquisadora Associada do Instituto de Estudos da Ásia da Universidade Federal de Pernambuco e Colaboradora do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho.



ceitos utilizados no desenvolvimento da política doméstica. Assim, como reflexo da repercussão positiva da experiência brasileira, o país apoiou diversas iniciativas regionais para o fomento de ações políticas direcionais ao combate à fome. Tais iniciativas tiveram como foco a participação da sociedade civil e a articulação intersetorial, marcada pela busca do fomento à articulação multilaterais.

Ao ter em conta a cooperação brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), pretende-se traçar um panorama dos avanços e dos desafios de duas articulações regionais que foram impulsionadas pela agenda da Política Externa brasileira: a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercado Comum do Sul (REAF) e a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ESAN-CPLP).

360

Assim, inicialmente, neste capítulo, será feita a exposição do desenvolvimento da agenda internacional da segurança alimentar e das características e princípios fundamentais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira. Em seguida, será tratado o transbordamento da agenda do combate à fome para a agenda da Política Externa e, por fim, a REAF e a ESAN-CPLP serão abordadas, por meio da exposição de suas dinâmicas, bem como dos avanços e desafios enfrentados por esses espaços de concertação multilateral.

### **O Direito Humano à Alimentação Adequada: Uma Abordagem de Desenvolvimento Baseada em Direitos**

De acordo com o Relatório do Estado da Insegurança Alimentar no Mundo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) de 2014, o Indicador de Pre-

valência de Subalimentação do Brasil foi reduzido a menos de 5%, percentual que marca a celebrada saída do Brasil do Mapa da Fome. Assim, o país alcançou o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio de redução da fome antes do prazo de 2015. Entre 1990 e 2012, o Brasil reduziu de 25,5% para 3,5% o percentual da população em extrema pobreza, principal causa da fome (FAO, 2014, p; 6).

A partir desses resultados, apesar dos inúmeros desafios ainda por serem superados, a experiência brasileira passou a ser referenciada mundialmente como um caso de sucesso, tendo desencadeado um movimento de partilha de experiências em arranjos cooperativos variados. A cooperação Sul-Sul articulada pelo Brasil tem como objetivo, nomeadamente, a construção e o fortalecimento institucional de políticas públicas, com destaque para aquelas que alinham a alimentação escolar, a construção de mercados institucionais, o incentivo à agricultura familiar e à participação da sociedade civil na construção e implantação de políticas. Neste tópico, será aprestada a agenda internacional que influenciou a Política Nacional de SAN, de modo que se possa compreender sua estrutura concetual e como uma abordagem baseada em direitos direcionou seus desenvolvimentos dentro do contexto do combate à fome no pós-guerra.

Com o nascimento da Organização das Nações Unidas (ONU) no período pós-guerra, novos arranjos institucionais foram pensados para lidar com o tema da produção e do consumo de alimentos, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), organizações que deram robustez ao então nascente regime de segurança alimentar. O termo segurança alimentar apareceu em debates internacionais no início dos anos de 1970, durante uma grave crise alimentar. Naquela época, o con-

ceito de segurança alimentar apresentado na Conferência Mundial de Alimentação (1974) focava-se em garantir uma produção estável para atender à crescente demanda mundial (FAO, 1974).

Também no âmbito da ONU, ainda antes da criação da FAO, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 já mencionava o Direito Humano à Alimentação Adequada. No entanto, apenas na década de 1990 esse direito recebeu tratamento aprofundado da comunidade internacional, como será abordado adiante.

Na época, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a segurança alimentar ainda não eram tratados de maneira articulada no discurso e na ação internacional. Apenas com o fim da Guerra Fria, quando as divisões ideológicas entre direitos civis e políticos e direitos sociais, econômicos e culturais foram amenizadas, esses conceitos desenvolveram-se gradativamente de forma articulada a partir da agregação de novas reflexões a respeito das causas da fome, as quais não se restringiam ao déficit produtivo, mas abarcam também o acesso à renda, a qualidade nutricional e as questões culturais relacionadas ao consumo e à produção.

Outro conceito fundamental para a composição da legislação brasileira de SAN é o conceito de soberania alimentar. Desenvolvido pela Via Campesina na década de 1990, o conceito de soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais. A influência desse conceito pode ser observada no Artigo 5º no Lei nº 11.346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada: “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”.

Apesar da harmonização desses conceitos ter sido feita na construção da política de SAN brasileira, no âmbito internacional existem ainda dissonâncias entre o movimento campesino, que tem por base o conceito de soberania alimentar como central para a transformação social, enquanto a segurança alimentar é um conceito que tem mais centralidade nas discussões da FAO, por exemplo.

Fundamental para a recente evolução da agenda internacional para o combate à fome foi o trabalho do economista Nobel da Paz em 1997, Amartya Sen, que demonstra que não apenas o aumento da produção é fundamental para o fim da fome, mas também que os canais de acesso aos alimentos são fundamentais para o alcance desse objetivo (SEN, 1981). Os estudos de Sen apontam que o combate à fome exige uma estratégia abrangente que considere de forma adequada a interdependência de vários fatores políticos e sociais (SEN, 1997). Por conseguinte, o desenvolvimento incremental do conceito de segurança alimentar passou a abranger não apenas a questão da produção e do acesso à alimentação, mas a qualidade nutricional desta, a relação da fome com o contexto da pobreza, tal como questões culturais e a observação dessa segurança nos vários níveis, ou seja, do global ao individual (MECHLEM, 2004, p. 647).

Dados esses desenvolvimentos, o conceito de segurança alimentar passou a apresentar complementaridade com o Direito Humano à Alimentação. Durante a Cúpula Alimentar Mundial de 1996, para o cumprimento do objetivo colocado na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar de reduzir pela metade o número de pessoas em situação de fome, considerando as estimativas de 1990-1992, até 2015, foi elaborado um Plano de Ação, o qual tinha como um de seus objetivos clarificar o conteúdo normativo do Direito à Alimentação.

Na Declaração de Roma, os Estados reafirmam “o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome.” Por conseguinte, o documento define que existe segurança alimentar quando “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levar uma vida ativa e sã” (FAO, 1996).

No escopo do Plano de Ação, o objetivo 7.4 visa esclarecer o conteúdo do direito a uma alimentação adequada e do direito fundamental de todos a não ter fome, como declarado no Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Para o cumprimento desse objetivo, em 1999, o DHAA foi objeto do Comentário Geral nº12 do Comitê de Direitos Económicos e Sociais, documento que coloca como essenciais para a realização desse direito a formulação e implementação de estratégias nacionais que cumpram com os princípios da *accountability*, transparência, participação popular, descentralização, capacidade legislativa e independência do judiciário. O Comentário coloca como obrigação do Estado respeitar, proteger e cumprir com a realização do DHAA, por meio de passos para o alcance da realização progressiva deste direito (ECOSOC, 1999, item 23). No ensejo das aproximações entre os conceitos de segurança alimentar com o DHAA, em 2002, foi criado no âmbito da FAO um grupo de trabalho para a criação de Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação.

Após dois anos de atividade do grupo de trabalho, em 2004, foram apresentadas as Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação. Essas diretrizes partem do princípio de que todos os direitos humanos são universais e indivisíveis, interdependentes e estão relacionados entre si. As

Diretrizes condenam o uso dos alimentos como meio de pressão política e econômica e recordam que o objetivo a longo prazo do Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial de Comércio (OMC) é promover um sistema de comércio de produtos agrícolas mais equitativo, remediando as restrições e distorções que afetem a segurança alimentar, ressaltando, assim, o primado do bem-estar social sobre os interesses econômicos (FAO, 2004, p. 2-31-38).

### **O Brasil e o Combate à Fome: da Ação Doméstica ao Ativismo Global**

Na época da construção das Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação, o Brasil retomava com todo vigor as políticas de SAN que já vinham de demandas e de articulações da sociedade civil desde a redemocratização. Tal retomada, acontece em um momento em que o Brasil, ao mesmo tempo que promove reformas internas no sentido de diminuir suas desigualdades históricas, empreende também uma diplomacia que tem como objetivo elevar o perfil internacional do país, buscando situá-lo como ator relevante no sistema internacional.

Nesse contexto, a diplomacia brasileira, sob a liderança do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, buscou posicionar o país como interlocutor necessário para a construção de uma ordem mais justa e democrática, enfatizando a colaboração que o Brasil poderia dar como promover de bens públicos na escala global (SCHLEICHER; PLATIAU, 2017). Dessa forma, a promoção das políticas de SAN são colocadas na agenda externa como forma de alcançar legitimidade, suporte político e oportunidades econômicas. Essa estratégia busca conciliar o princípio da solidariedade, fundamental para a cooperação Sul-Sul brasileira, com os inte-

resses de ganho de legitimidade e poder no cenário internacional, bem como de expansão das atividades de suas agências nacionais, como a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) (ALBUQUERQUE, 2015, p. 559-576).

A criação do Programa Fome Zero do Governo Federal representa o culminar da trajetória de um movimento histórico de combate à fome no Brasil, que ganhou força com a redemocratização e o fortalecimento dos direitos sociais na Constituição de 1988. Desde as décadas de 1940 e 1950, os trabalhos do médico, sociólogo e geógrafo Josué de Castro, intelectual que ressaltava a problemática da fome como uma questão estrutural proveniente não da escassez de alimentos, mas de desigualdade social, influenciaram um pensamento crítico acerca do combate à fome no Brasil com base em uma visão complexa e intersetorial.

366

Passado o período de desmobilização social causado pela ditadura, no início do processo de redemocratização, em 1985, aparece pela primeira vez a expressão segurança alimentar em documento do Ministério da Agricultura, intitulado “Segurança Alimentar – Proposta de uma Política de Combate à Fome”. No ano seguinte, o Ministério da Saúde realizou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, mobilizada por profissionais de saúde e outros setores da sociedade (MENEZES, 2010, p. 248).

A ideia da criação de uma política de segurança alimentar esteve presente nas propostas apresentadas por Lula da Silva como candidato à presidência desde 1989. Em 1991, o Partido dos Trabalhadores propões uma Política Nacional de Segurança Alimentar para ser implementada por Collor e, posteriormente, por Itamar Franco. Em 1993, o tema ganhou destaque devido ao movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, fundado pelo sociólogo Hebert de Souza, conhecido como Betinho. Aquele movimento tinha como objetivo a mobilização

de todos os segmentos da sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria. A partir da confluência desses movimentos políticos, em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, em 1994, realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Projeto e o subsequente Programa Fome Zero lançaram as bases do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que, ao longo dos anos, foi desenvolvido com instrumentos normativos legais. No centro das políticas de SAN do Brasil estão os conceitos de Direito Humano à Alimentação Adequada e soberania alimentar. Em consonância com essa perspectiva, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi construída com base em direitos e, portanto, sob a responsabilidade do Estado de projetar e manter políticas públicas em estreita colaboração com a sociedade civil.

Apoiada nas elaborações conceituais anteriores desenvolvidas no âmbito internacional, a definição brasileira de segurança alimentar apresenta algumas peculiaridades. O acréscimo do adjetivo “nutricional” à expressão mais comumente utilizada como “segurança alimentar” visa esclarecer a relação entre os fatores socioeconômicos e nutricionais, ou seja, acesso à quantidade suficiente e qualidade dos alimentos), a fim de destacar a intersectorialidade (trabalho intersectorial) que esse conceito engloba.

Ao longo da década de 2000, as políticas de segurança alimentar e nutricional foram gradualmente institucionalizadas. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), espaço de diálogo multiautores criado em 1993 e fechado em 1995, foi reestruturado em 2003 como um conselho consultivo de assessoria da Presidência da República. Em 2006, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sendo esse Sistema composto pelo CON-



SEA, pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), criada em 2007 e pelas Conferências Nacionais de SAN. Ademais, como marco da ênfase dada à SAN, o DHAA foi introduzido na Constituição em 2010. No mesmo ano, um decreto foi publicado para regulamentar o SiSAN e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Decreto nº 7.272/2010.

No cenário da construção da Política Nacional de SAN, destaca-se o papel do CONSEA. Este Conselho consultivo, que reúne representantes da sociedade civil e do governo, teve um grupo de trabalho para elaborar a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Consequentemente, esta Lei considerou todos os conceitos, princípios e a perspectiva dos Direitos Humanos durante anos defendidos pela sociedade civil.

Outras importantes ações do CONSEA podem ser destacadas, como trazer para a agenda presidencial a recuperação do orçamento *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como propor uma nova legislação para esse programa. Outra proposta relevante articulada neste Conselho foi o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o qual centra-se na formação de um mercado institucional que utiliza o poder de compra do Estado para fomentar a agricultura familiar por meio da formação de circuitos curtos de produção e consumo. Como expressão do amadurecimento dessas políticas, podem ser observadas as mudanças realizadas na Lei nº 11.947/2009 que alteraram o funcionamento do PNAE e passaram a exigir que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados ao Programa sejam destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Em 2015, o Governo Federal também expediu o Decreto nº. 8.473 que estabelece a obrigatoriedade de aquisição de, no mínimo, 30% de gêneros alimentícios da agricultura fami-

liar quando da compra de alimentos por parte da Administração Pública Federal.

No que diz respeito à ênfase do tema do combate à fome na Política Externa brasileira, especialmente nos mandatos de Lula da Silva, o Brasil buscou projeção internacional atuando em diversos fóruns multilaterais e reforçando relações bilaterais com países do Sul Global. Naquele momento, a cooperação Sul-Sul passou a ser um centro de atuação relacionado à aproximação com os países em desenvolvimento e ao destaque internacional do Brasil como um provedor de bens públicos em escala global, característica capaz, inclusive, de diferenciar a atuação cooperativa brasileira da Chinesa e da Indiana como potências emergentes (SCHLEICHER; PLATIAU, 2017, p. 2).

No discurso diplomático encabeçado pelo Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, Celso Amorim, afirmava-se que o Brasil tinha como objetivo defender valores democráticos e reduzir as desigualdades entre os países na ordem internacional. Nesse contexto, a cooperação técnica serviria como um instrumento solidário e horizontal para destacar o papel do Brasil como promotor de bens públicos (Amorim, 2010)

Apesar da aparente unidade do discurso diplomático, a cooperação que abarca o tema de SAN, envolve uma multiplicidade de atores federais, que podiam, inclusive, ter objetivos e atuações representativas de visões divergente sobre o desenvolvimento e sobre políticas públicas, como, por exemplo, o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, o primeiro com foco no fortalecimento da agricultura familiar e o segundo direcionado ao agronegócio (CASTRO, 2014). Como marca da importância internacional do tema, o Ministério das Relações Exteriores criou a Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), extinta em 2016.

A partir da dinâmica cooperativa, o Brasil partilha a sua experiência com países que, em geral, têm condições políticas e econômicas muito diferentes das que propiciaram o êxito dos programas brasileiros. No caso do combate à fome por meio da institucionalização de políticas e programas de SAN, promovidos, nomeadamente, por meio do fomento a iniciativas regionais e projetos pilotos, bem como a iniciativa global Desafio Fome Zero, a articulação intersetorial multissetorial, que abrange a relação entre sociedade civil e Estado, está no cerne das ações promovidas pelo Brasil.

Em comparação com outras políticas públicas, a Política Externa é de difícil permeabilidade social no Brasil. Apesar disso, é possível observar a participação de algumas organizações não governamentais em projetos de cooperação e, no caso da cooperação em SAN, o CONSEA teve um papel importante na promoção internacional da experiência brasileira (BEGHIN, 2014; Dias, 2018). Representantes do Conselho participaram tanto do processo de reforma do Comitê Mundial de Alimentação (2008/2009) – que incorporou espaço para a participação da sociedade civil – quanto em projetos bilaterais e iniciativas multilaterais, como se verá a seguir.

Com um discurso diplomático que buscava transmitir uma aparente harmonia entre os modelos do agronegócio e da agricultura familiar (CASTRO, 2014), o Brasil atuou internacionalmente em duas frentes: grandes investimentos empresariais e estímulos ao desenvolvimento de políticas sociais. Nesse sentido, Além dos projetos formalmente estabelecidos, são vários os anais de partilha da experiência brasileira em que o CONSEA teve participação, como, por exemplo, iniciativas do Centro de Excelência Contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos e o Centro Internacional para Políticas Inclusivas, ambos sediados

em Brasília.<sup>2</sup>

Quanto à cooperação Sul-Sul brasileira em parceria com a FAO, em 2017, o Brasil foi o décimo país em termos de contribuição para a Organização e foi o décimo-primeiro em contribuições voluntárias no período de 2012 a 2015 (SILVA, 2017, p. 306). Ao considerar esse cenário cooperativo, observa-se que, até 2016, Brasil e China eram os principais parceiros da FAO nos programas de capacitação Sul-Sul (ONU, 2016: 9).

O investimento na cooperação com a FAO reflete uma trajetória que tem como origem a própria construção da Política de SAN brasileira e abrange uma série de iniciativas regionais direcionadas à constituição de políticas e estruturas institucionais. Como exemplo de iniciativas multilaterais e regionais podem ser apontadas, além da REAF e da ESAN-CPLP, o CSA da FAO, as iniciativas de combate à fome do Fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome. No contexto da cooperação regional, a REAF e a ESAN-CPLP representam dois fóruns com considerável repertório de partilha de experiências acerca de políticas, cada qual com suas características, conquistas e desafios. Em ambas as iniciativas, a centralidade da participação social e da construção de mercados institucionais para o apoio à agricultura familiar são pautas marcantes, como se verá nos tópicos seguintes.

---

<sup>2</sup> O Centro de Excelência Contra a Fome trabalha no sentido de apoiar missões estrangeiras para a troca de experiências. Como consequência da exposição desse modelo, a União Africana declarou em sua 26ª Cimeira, em 2016, adotar como recomendação o modelo de alimentação escolar que associa a produção local ao fornecimento da merenda.

## A REAF

Com origem em proposta do governo brasileiro, a REAF foi criada em 2004 como uma das reuniões especializadas do MERCOSUL. Sua criação contou com o apoio decisivo das organizações sociais da agricultura familiar da região, articuladas, principalmente, a partir da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL Ampliado (COPROFAM). O objetivo da Reunião é fortalecer a integração regional em termos de políticas públicas e comércio de produtos da agricultura familiar. Para tanto, a REAF está estruturada em Seções Nacionais (SN) em cada país membro com três reuniões nacionais e duas regionais por semestre.

As seções da REAF são compostas por representantes governamentais e de organizações da agricultura familiar, existindo cinco grupos de trabalho: Facilitação de Comércio; Acesso à Terra; Gênero; Juventude; Gestão de Riscos e Mudanças Climáticas. Além dos Estados membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), a Reunião agrega membros do MERCOSUL ampliado (Chile, Equador e Bolívia).

Entre os principais êxitos da REAF está o estímulo ao movimento de criação de instituições e políticas públicas específicas para a agricultura familiar no bloco regional. Além da criação do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL (Decisão Número 45/08 do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL), a criação de diretrizes para o reconhecimento da agricultura familiar como um setor produtivo direcionado ao comércio na região representa um dos principais produtos alcançados pelos esforços comunitários.

A partir da Resolução nº 25/07 do Grupo Mercado Comum do MERCOSUL, foram estabelecidas as Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no MER-

COSUL, as quais foram inspiradas nas linhas gerais da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). Assim, as Diretrizes têm como parâmetros os seguintes critérios: (a) utilização predominante de mão-de-obra familiar nos estabelecimentos, (b) produção e gestão das atividades agropecuárias sob a responsabilidade da família, (c) utilização de recursos produtivos segundo a capacidade de trabalho da família, a atividade desenvolvida e a tecnologia utilizada.

Com o estabelecimento desses critérios, que definem a população alvo das políticas direcionadas à agricultura familiar, foram criados em todos os países do MERCOSUL registros nacionais voluntários para a agricultura familiar. Esse movimento inspirou fortemente a pauta da ESAN-CPLP, como se verá a seguir. Outra pauta que também se reflete nas discussões da CPLP e em outras iniciativas de cooperação que o Brasil participa é a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar. Nessa perspectiva, foi assinada, em 2010, a Declaração Ministerial dos Estados partes do MERCOSUL sobre Compras e Aquisições Públicas da Agricultura Familiar, assinada por ocasião da XIV REAF.

Quanto aos efeitos das movimentações geradas para a construção de mercados institucionais, ao analisar os processos de difusão, convergência e tradução de políticas públicas, Grisa e Niederle (2017) analisaram a influência que as discussões no âmbito da REAF tiveram sobre os Estados membros, concluindo que Argentina, Paraguai e Uruguai fizeram adaptações para estabelecer seus próprios mercados institucionais dentro das possibilidades de cada contexto nacional.

Dados os referidos passos em direção a uma harmonização regional, foram também discutidos no âmbito da REAF a criação de um selo de identificação para produtos da agricultura familiar no MERCOSUL, o desenvolvimento de um plano de in-

tegração e complementação produtiva dos produtos mais importantes para a segurança alimentar do MERCOSUL ampliado, o estabelecimento em conjunto com os demais membros do Mercosul, de uma política regional de compras institucionais de produtos da agricultura familiar e as políticas de assistência técnica.

No que diz respeito às questões sociais, os grupos de trabalho produziram recomendações e estudos sobre temas de relevância para a agricultura familiar, tais como a Recomendação CMC 02/11, que instrui os Estados partes a adotarem políticas públicas específicas dirigidas à educação no campo, aprovada pelo Conselho do Mercado Comum em dezembro de 2011 e a Recomendação nº 06/08 do Conselho do Mercado Comum, que estabelece Diretrizes para a Igualdade de Gênero nas Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Ademais, foram realizados estudos sobre os marcos legais da função social da propriedade no Brasil, Argentina e Uruguai, de modo a se analisar os processos de concentração e estrangeirização de terras, discussões que contribuíram para a aprovação recente de marcos legais limitando a compra de terras por estrangeiros no Brasil, Argentina e Uruguai.

Além da atuação regional e da influência nas políticas nacionais, a REAF participou das consultas realizadas para a elaboração das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais, documento aprovado pelo CSA; em maio de 2012. Ainda, a FAO se propôs a compartilhar a experiência da REAF com organismos regionais da América Central e da África<sup>3</sup>.

Os desenvolvimentos da REAF expostos neste trabalho se deram em um ambiente político de valorização da agricultura

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes ver Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Casa Civil. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/aipc/integra%C3%A7%C3%A3o-regional-reaf-mercosul>>. Acesso em: 27 Jan 2019.

familiar por parte dos governos da região, no movimento de ascensão de presidentes de esquerda e centro-esquerda – a chamada onda rosa. Contudo, ainda em 2016, no governo interino de Michel Temer, houve o início da desmobilização de atores que foram fundamentais para a construção da Política Nacional de SAN e para cooperação brasileira em SAN, exemplos dessa desmobilização foram a extinção da CGFome, e a fusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário com o Ministério do Desenvolvimento Social. Por fim, o Presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro, em seus primeiros atos ao assumir extinguiu o CONSEA. Tal cenário, sobre o qual se discorrerá nas considerações finais, não apresenta o mesmo nível de abertura para o contínuo desenvolvimento da articulação multiautores construída na REAF em seus 14 anos de atuação.

## A ESAN-CPLP

A CPLP é uma Organização Internacional criada em 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe com o objetivo de promover a Língua Portuguesa, a concertação político-diplomática e a cooperação em diversas áreas entre os Estados membros. Juntaram-se à Comunidade Timor Leste e Guiné Equatorial em 2002 e 2014, respectivamente.

A Cooperação para o Desenvolvimento é uma das principais atividades da CPLP e as questões de SAN estão presentes na agenda da organização desde seus primórdios. Especialmente a partir de 2005, o empenho de atores individuais e coletivos, como organizações não-governamentais, redes da sociedade civil, agências das Nações Unidas, doadores e atores-chave em alguns países da Comunidade, fizeram da segurança alimentar e nutricional um tema central para os Estados e para a agenda da



Comunidade no seu conjunto. De fato, a formulação e a aprovação da Estratégia representam um processo cumulativo que resultou da combinação de diversos fatores, dentre eles, a mobilização da sociedade civil e compromisso pessoal de alguns atores com capital político nos Estados membros, sociedade civil e FAO; o crescente reconhecimento político de problemas relacionados à pobreza, como a fome, em nível nacional e internacional, o processo de reforma do CSA a visibilidade internacional do Brasil no combate à fome (SARMENTO; PINTO, 2015). O lançamento da ESAN-CPLP foi formalmente aprovado pelos Estados membros em 2012. A Estratégia, fortemente apoiada pela FAO, tem como objetivo geral contribuir para a erradicação da fome e da pobreza, tendo como centro o DHAA, fortalecendo a coordenação entre os Estados membros, melhorando as políticas de SAN e a governança de programas. Para o efeito, os Estados membros adotaram como princípios comuns da sua ação individual e coletiva a construção e o reforço de quadros jurídicos, institucionais e orçamentários das políticas públicas.

Assim, a ação regional baseia-se em três eixos: 1) reforçar a governança da segurança alimentar e nutricional, que abranje a criação e melhoria das estruturas de diálogo multiautores nos níveis nacional e regional; 2) promover o acesso à alimentação e melhorar os meios de subsistência dos grupos mais vulneráveis; e 3) aumentar a disponibilidade interna de alimentos com base em pequenos produtores, estimulando pequenos agricultores e pescadores a promover modelos de produção sustentáveis e a aumentar a importância das dietas locais<sup>4</sup>.

Apesar das dificuldades de financiamento, mudanças políticas e instabilidade nos Estados membros, que causaram atrasos

---

<sup>4</sup> Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP). Disponível em: < <http://www.fao.org/portugal/parcerias/fao-e-cplp/esan-cplp/pt/>>. Acesso em: 10 jan 2019.

na implementação de projetos e nas discussões políticas gerais, a Estratégia teve realizações especialmente na estruturação de uma plataforma regional para o diálogo multilateral e multiautores: o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN – CPLP). O CONSAN reflete o CSA pós-reforma, que, por sua vez, em seu processo de reforma, foi inspirado pelo CONSEA. O principal objetivo dessas estruturas é buscar o alinhamento das iniciativas do nível local como o nível global

Para o efeito, o CONSAN-CPLP caracteriza-se como um mecanismo de cooperação, uma plataforma ministerial e multiparticipativa criada para coordenar políticas e programas e para assessorar a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Um terço do Plenário é composto por representantes do governo - Ministros de Estado e equivalente - e dois terços dos representantes de 3 outros setores específicos Mecanismos de Participação como Sociedade Civil, Setor Privado, Universidades e Parlamentos.

Cada um dos Mecanismos acima mencionados tem seu próprio processo de formação, de acordo com o caminho de integração construído por seus membros. O mais ativo e bem estruturado até agora é o da sociedade civil. De fato, representantes da sociedade civil engajados em ações de SAN na CPLP vêm realizando intercâmbios regulares especialmente a partir de 2007, quando uma rede regional de SAN foi oficialmente formada pelos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) – A REDSAN-PALOP. A rede regional foi apoiada pela Rede Internacional de Segurança Alimentar e Nutricional, um projeto financiado pela União Europeia e gerido pela Action Aid.

Posteriormente, Brasil, Timor Leste e Portugal aderiram à rede e formaram a Rede de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP – REDSAN-CPLP e, em 2012, durante a Rio + 20, foi lançada a Plataforma Camponesa da CPLP. Portanto, represen-

tantes dessas organizações participam do Mecanismo de Participação da Sociedade Civil no CONSAN-CPLP. O Mecanismo da Sociedade Civil tem vindo a promover o trabalho de advocacia e está envolvido na troca de experiências com outros mecanismos do CONSAN. Suas principais demandas estão relacionadas ao apoio à agricultura familiar e à agroecologia, políticas de proteção social para grupos vulneráveis, temas fortemente relacionados à gestão de recursos naturais, como a governança fundiária.

Dentre as conquistas principais da Estratégia, deve-se mencionar a criação ou revisão de Estratégias de SAN e criação ou reforma dos Conselhos e estruturas de SAN nos países da Comunidade (DIAS, 2018)<sup>5</sup>. Nesse cenário, a agricultura familiar passou a ser um tema central nas discussões da CONSAN. Assim, um Grupo de Trabalho para Agricultura Familiar foi criado. O grupo elaborou as Diretrizes de Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados membros da CPLP, documento que recebeu contribuições das várias partes interessadas e foi aprovado na Reunião da CONSAN-CPLP, em junho de 2017.

As Diretrizes correspondem a um conjunto de prioridades e princípios comuns para apoiar os Estados membros no desenvolvimento de políticas agrícolas sustentáveis e na erradicação da fome e da pobreza. Os temas cobertos pelo documento são estreitamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Assim, foram estabelecidas diretrizes para o reconhecimento, a identificação e a promoção da agricultura familiar. Outros tópicos relevantes cobertos pelas Diretrizes são a compo-

---

<sup>5</sup> Cada membro da Comunidade teve o seu próprio processo de construção dos Conselhos de SAN, que abarcaram características e dificuldades específicas. Para mais detalhes ver DIAS, Iris de Mel Trindade. **O Brasil como promotor do desenvolvimento e a cooperação em segurança alimentar e nutricional na CPLP: atores e dinâmicas da transferência de políticas**. Tese de Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho em cotutela com a Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

sição de políticas, e estruturas institucionais para consolidar uma governança de segurança alimentar inclusiva; o acesso aos meios de produção, com ênfase no acesso à terra, água e outros recursos naturais; acesso a mercados e renda garantida; proteção social e acesso a direitos, preservação da biodiversidade, autonomia econômica das mulheres e a inclusão da juventude (CPLP, 2017).

Durante o processo de elaboração de Diretrizes, o Fórum Rural Mundial reconheceu a importância desta iniciativa e dos atores envolvidos, na REAF também manifestaram interesse de desenvolver no MERCOSUL um documento semelhante de diretrizes regionais. Tais declarações apontam como as iniciativas regionais se influenciam mutuamente<sup>6</sup>.

A proposta central das Diretrizes é servir de base para o desenvolvimento de políticas através da apropriação de conceitos pelas diferentes partes interessadas em cada país. Nesse ensejo, com o apoio da Confederação Nacional da Agricultura de Portugal (CNA), o país europeu criou o seu Estatuto da Agricultura Familiar, por meio do Decreto-Lei n.º 64/2018. O exemplo ressalta a importância das Diretrizes serem racionalmente utilizadas e ativamente apoiadas pelas autoridades nacionais. Em 2018, foi estabelecido o Grupo de Trabalho Nutrição e Sistemas Alimentares do CONSAN-CPLP, seu primeiro objetivo a elaboração de Diretrizes para a Promoção da Nutrição e Sistemas Alimentares Sustentáveis na CPLP<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Fórum Rural Mundial menciona Diretrizes para o Apoio à Agricultura Familiar nos Estados membros da CPLP. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-4691.aspx?Action=1&NewsId=4981&M=NewsV2&PID=11652>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>7</sup> CPLP terá Diretrizes para Dietas Sustentáveis. Disponível em: <<http://www.fao.org/portugal/noticias/detail/pt/c/1169118/>>. Acesso em: 10 jan 2019.

## Desafios e Perspectivas

Os dois espaços multilaterais de articulação multiautores floresceram, apesar da diferença entre os anos de criação, em um cenário de protagonismo do Brasil baseado em uma agenda social da diplomacia e de esforços conjuntos que propiciaram a participação de organizações da sociedade civil em discussões transnacionais sobre políticas públicas. Em contraste com o cenário que ensejou as referidas iniciativas cooperativas, nos últimos anos, o Brasil tem passado por retrocessos em termos das agendas sociais com expressivos cortes orçamentários que tendem a aumentar a vulnerabilidade dos mais pobres. De acordo com recentes pesquisas, o Brasil corre sérios riscos de voltar ao mapa da fome da FAO (GTSC 2030, 2017) e de estagnar o enfrentamento de problemas de má nutrição, como a deficiência de nutrientes, o sobrepeso e a obesidade (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

A mudança do cenário político no Brasil desde 2016, que ocasionou a extinção da CGFome e a desarticulação do MDA, ainda no Governo Temer, assim como a extinção do CONSEA Nacional, nos primeiros dias do Governo Bolsonaro, não indicam o fortalecimento dessas iniciativas de cooperação internacional em SAN. Nesse cenário, a Política Externa brasileira toma rumos de afastamento das relações Sul-Sul para um alinhamento automático aos Estados Unidos.

Conforme observado, a apropriação nacional das discussões multilaterais varia de acordo com as estruturas políticas e sociais de cada Estado parte dos espaços multilaterais. Portanto, cada experiência nacional é um espaço único de experimentação dos conhecimentos partilhados, com seus próprios desafios, dinâmicas, avanços e retrocessos nessa matéria, a exemplo do próprio Brasil.

Nesse cenário, a continuidade produtiva das articulações multiautores abordadas neste capítulo, nos próximos anos, dependerão da capacidade criativa da sociedade civil de manter-se atuante e propositiva. Assim, faz-se necessário a busca de espaços no âmbito nacional, bem como apoios e financiamentos alternativos para a continuidade da construção e do fortalecimento das organizações e movimentos sociais - e da sua relação com a esfera estatal - em favor do fortalecimento das políticas de SAN no âmbito nacional e regional.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. FAO recomenda que o Brasil invista em segurança alimentar. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-10/alimentacao-fao-recomenda-que-brasil-garanta-seguranca-nutricional>>. Acesso em: 04 fev 2019.

381

ALBUQUERQUE, Felipe. Cooperation on food security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). **Brazilian Journal of International Relations**, v 4, n.3, p. 558-581, 2015.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53, special issue, p. 214-215, 2010.

BEGHIN, Nathalie. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 Junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN- com vistas a assegurar o DHAA, institui a Política Nacional de Segurança. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2010.

CASTRO, Carolina Milhorce de. Brazil's cooperation with Sub-Saharan Africa in the rural sector: the international circulation of instruments of public policy. **Latin American Perspectives**, v. 4, n.1(5), p. 75–93. Issue 98.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, UNITED NATIONS, General Comment nº 12: The Right to Adequate Food. UN, 1999.

CPLP terá Diretrizes para Dietas Sustentáveis. Disponível em: < <http://www.fao.org/portugal/noticias/detail/pt/c/1169118/>>; Acesso em: 10 jan 2019.

CPLP. CONSAN-CPLP. Diretrizes de apoio e promoção da agricultura familiar nos Estados-membros da CPLP. Brasília, 2017. Disponível em: < [file:///C:/Users/irisdias/Downloads/Booklet\\_pt\\_v10-diretrizes-agricultura-familiar.pdf](file:///C:/Users/irisdias/Downloads/Booklet_pt_v10-diretrizes-agricultura-familiar.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2019.

DIAS, Iris de Mel Trindade. **O Brasil como promotor do desenvolvimento e a cooperação em segurança alimentar e nutricional na CPLP: atores e dinâmicas da transferência de políticas**. Tese de Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho em cotutela com a Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP). Disponível em: < <http://www.fao.org/portugal/parcerias/fao-e-cplp/esan-cplp/pt/>>. Acesso em: 10 jan 2019;.

FAO. **The state of food insecurity in the world: biuding clamate resilience for food security and nutrition**, Roma: FAO, 2918.

FAO. **The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Roma: FAO, 2014.

FAO. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Roma: FAO, 2004.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. Roma: FAO, 1996.

FAO. **Report of the World Food Conference**. Roma, 5-16 de novembro de 1974. Roma, FAO, 1974.

Fórum Rural Mundial menciona Diretrizes para o Apoio à Agricultura Familiar nos Estados membros da CPLP. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-4691.aspx?Action=1&NewsId=4981&M=NewsV2&PID=11652>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

GRISA, Cátia; NIEDERLE, Paulo. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, v.3, n. 2, p. 9-30, 2017.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL DA AGENDA 2030, ACTION AID BRASIL. Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. 2017.

MECHLEM, Kerstin. 2004. Food Security and the Right to Food in the discourse of the United Nations. **European Law Journal**, v. 10, n. 5, p. 631 – 648, 2004.

MENEZES, Francisco. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In **Fome Zero: a experiência Brasileira**, eds. José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília: MDA, 2010.

MERCOSUL. Declaração Ministerial dos Estados Partes do MERCOSUL sobre Compras e Aquisições Públicas da Agricultura Familiar.



Brasília, 2010.

MERCOSUL, CONSELHO DO MERCADO COMUM DO MERCOSUL, Decisão Número 45/08. Cria o Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL, 2008.

MERCOSUL, GRUPO MERCADO COMUM DO MERCOSUL. Resolução nº 25/07. Diretrizes para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no MERCOSUL, 2007.

SARMENTO, Francisco; Pinto, João. Construção e Implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: Histórico, Balanço e Perspectivas. Texto para Discussão 7. CERESAN, 2015.

SCHLEICHER, Rafael; PLATIAU Flávia. What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African countries? Lessons from a south-south cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration – ENAP (2009-2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n.1, p. 1-19.

384

Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Casa Civil. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/site/mda/secretaria/aipc/integra%C3%A7%C3%A3o-regional-reaif-mercosul>>. Acesso em: 27 Jan. 2019.

SEN, Amartya. Hunger in the contemporary world. International Centre for Economics and Related Disciplines London School of Economics and Political Science Discussion Paper. Londres, 1997. Disponível em: < [http://eprints.lse.ac.uk/6685/1/Hunger\\_in\\_the\\_Contemporary\\_World.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/6685/1/Hunger_in_the_Contemporary_World.pdf)> Acesso em: 02 fev. 2017.

SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Oxford University, 1981.

SILVA, José Graziano da. O Brasil e a FAO – parceria por um mundo sem fome. In **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**, orgs. João Almino e Sérgio Eduardo Moreira Lima. Brasília: FUNAG, 305-330, 2017.

## BIOGRAFIAS

**Marcos Costa Lima.** Professor Associado do Departamento de Ciência Política UFPE; Coordenador do Instituto de Estudos da Ásia/UFPE; Pós-doutorado pela Université Paris XIII-Villetaneuse; Doutor pela Unicamp; membro da diretoria da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ABRI; membro do Centro Internacional Celso Furtado de Estudos para o Desenvolvimento; marcosfcostalima@gmail.com.

**Eduardo Matos Oliveira.** Doutorando em Ciência Política e Relações Internacionais na UFPE, concluiu o mestrado em Ciência Política e graduação em Direito na mesma instituição. Pesquisador Associado ao Instituto de Estudos da Ásia/UFPE e curador da agenda de segurança alimentar e aquisição de terras do instituto. Pesquisador visitante na Zhongguo Renmin Daxue (Renmin University of China); eduardo.matos.oliveira@gmail.com

**Walter Belik.** Professor do Instituto de Economia da Unicamp, Doutor em Economia pela Unicamp, Mestre em Economia Aplicada e Bacharel em Administração de Empresas (EAESP/FGV). Foi Visiting Fellow no Institute of Latin American Studies, University College, Londres e também no Departamento de Agricultura & Economia dos Recursos Naturais da University of California, Berkeley, Guest Lecturer na University of Kassel, Alemanha. Atuou como Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (NEPA) e no Instituto Confúcio da UNICAMP. Participou como um dos coordenadores do Projeto Fome Zero, foi

membro do CONSEA e coordenador da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, projeto sediado no Escritório Regional da FAO -ONU. Assessor do High Level Panel of Experts do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial; belik@unicamp.br

**Thiago Lima.** Prof. do Departamento de Relações Internacionais e do Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FOMERI). Autor de *O protecionismo agrícola nos Estados Unidos. Ed. Unesp, 2018.*

**Atos Dias.** Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FOMERI) e do Observatório Nordestino de Políticas de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (OBSERVASAN).

**Monalisa Lustosa Nascimento.** Bolsista no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB). E-mail: monaliisalustosa@gmail.com.

**Alexandre Cesar Cunha Leite.** Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade

Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUCMINAS). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia Pacífico. Membro do Grupo de Pesquisa em Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). E-mail: alexccleite@gmail.com.

**Vico Melo.** Professor do Instituto de Humanidades da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (IH/UNILAB), Doutor em Pós-colonialismos e Cidadania Global pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), Mestre em Ciência Política (UFPE) e bacharel em Relações Internacionais (UEPB). Atualmente está vinculado como Pesquisador Associado 1 do Instituto de Estudos da África e do Instituto de Estudos da Ásia, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

**Fabício Rocha.** Doutor em Pós-colonialismos e Cidadania Global pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), Mestre em Antropologia Social e Cultural pela Universidade de Coimbra (UC) e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

**Flavio Luiz Schieck Valente.** Pesquisador do Departamento de Nutrição da UFPE (2018-). Foi consultor sênior da FIAN Internacional (2015-18). Foi secretário geral da FIAN International, Heidelberg (2007-15). É médico, com MPH da Harvard School of Public Health. Foi Relator Nacional dos Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural Adequados, junto à Plataforma DHESCA (2002-07). Foi Professor de Nutrição na UFBA (1979-1982) e na UFSC (1983-1995). Foi assessor do Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA / 1992-94). Recentemente, co-editou livro intitulado: Gênero, Nutrição e o Direito Humano à Alimentação Adequada, Routledge, Nova York, 2016. flsvalente@yahoo.com

**Juliana Teixeira Esteves.** Professora da Faculdade de Direito do Recife/UFPE. Doutora em Direito e mestre em ciência política, ambos pela UFPE. Pos doutoranda no IRES/França. Presidente da Academia Pernambucana e Direito do Trabalho, Membro do Núcleo Pernambucano da Auditoria Cidadã da Dívida que integra a Red Cátedra de Estudos da Dívida, e membro do Instituto Ítalo-brasileiro de Direito do Trabalho.

**Vitor Gurgel** Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife/UFPE. Bolsista FACEPE e CNPQ. Integrante do Grupo de pesquisas CNPq/UFPE “Direito do trabalho e teoria social crítica”, vinculado a RENAPEDTS

**Tiago Muniz Cavalcanti.** Doutorando em Direito do Trabalho e Teoria Social Crítica pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período de pesquisa no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal; Mestre em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho; Professor e vice-Coordenador de Ensino da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU); Membro do Grupo de Pesquisas sobre Trabalho Escravo Contemporâneo (UFRJ). Procurador do Trabalho (MPT), ex-Coordenador Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; tiagoufpe@gmail.com.

**Manoel Severino Moraes de Almeida.** Advogado. Doutorando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2018), Mestre em Ciência Política (2004) e Bacharel em Ciências Sociais (1999) pela UFPE. Professor do Curso de Direito da Universidade Católica de Pernambuco e Coordenador da Cátedra de Direitos Humanos Dom Helder Câmara – UNESCO/UNICAP. Associado ao IDHEC - Instituto Dom Helder Câmara e CENDHEC - Centro Dom Hel-

der Câmara Cendhec. Ex-Conselheiro da Comissão Nacional de Anistia/Ministério da Justiça. Exerceu o mandato de Membro Titular da Comissão da Memória e Verdade Dom Helder Câmara de Pernambuco (2012-2016). Defensor de Direitos Humanos.

**Bárbara Evelyn Baracho Wanderley.** Graduada do curso de Bacharelado em Ciências Geográficas na Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Bolsista de Iniciação científica do CNPQ e integrante do Instituto de Estudos da Ásia/UFPE.

**Mateus Luiz Duarte Cavalcanti.** Estudante do Bacharelado em Direito na Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, é bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco/FACEPE e integra o Instituto de Estudos da Ásia/UFPE.

**Pedro Fonseca.** Cientista Político com ênfase em Relações Internacionais e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. É Pesquisador associado do Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA/UFPE)

**Francisco Roberto Caporal.** Engenheiro Agrônomo, Mestre em Extensão Rural pela UFSM, Doutor em Agroecologia pela Universidad de Córdoba, Espanha. Foi extensionista rural da ASCAR/EMATER-RS onde ocupou vários cargos/funções, chegando a ser Diretor Técnico no período 1999-2002. Atuou na Diretoria de Extensão Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário na função de Coordenador de ATER, no período 2003-2010. Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal Rural de Pernambuco, sendo membro do Núcleo de Agroecologia e Campesinato, NAC/UFRPE e coordenador da Rádio Web Agroecologia.

**João Ricardo Cumarú.** Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Gerente de Economia Verde e Tecnologia de Baixo Carbono da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco (SEMAS). Membro da Rede Brasileira de Estudos da China e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R - UFPE). Pesquisador Associado ao Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA -UFPE) e curador da agenda de Matrizes Energéticas do instituto. Tem interesse e desenvolve pesquisas nas áreas de Políticas Energéticas; Desenvolvimento chinês; Relações China-África; Relações Sul-Sul; Economia Política Internacional; Cooperação Internacional. E-mail: joao\_cumaru@hotmail.com

390

---

**Mariana Yante Barreto Pereira.** Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R/UFPE) desde 2009, sendo atualmente pesquisadora associada do IEASIA e pesquisadora visitante na Shanghai Jiaotong University. Mestre em Ciência Política e Especialista em Políticas Públicas para a Desigualdade, Doutora em Direito Internacional pela UFPE e doutoranda em Direito Internacional Econômico pela Wuhan University

**Lilian de Pellegrini Elias.** Mestra e doutoranda em Desenvolvimento Econômico - Instituto de Economia, Unicamp. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui interesse em pesquisa sobre economia agrícola, agricultura familiar, sistemas alimentares sustentáveis e relações entre China e Brasil.

**Ina Thomé Picoli.** Doutoranda em Ambiente e Sociedade pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade Esta-

dual de Campinas (Nepam/UNICAMP). Mestra em Desenvolvimento Econômico (IE/UNICAMP). Bacharela em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). No doutorado concentra sua pesquisa na análise da cobrança pelo uso da água como instrumento econômico de gestão em bacias hidrográficas; desenvolve análises socioeconômicas com matriz de insumo-produto ambiental.

**Mariana Hase Ueta.** Possui Bacharelado em Ciências Sociais com ênfase em Antropologia pela UNICAMP e Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação Chinese Society Master Degree da School of Social Development and Public Policy da Fudan University (Xangai, China). Após a conclusão de seu mestrado, integrou a equipe de pesquisadores do Shanghai Coordination Center of World Cities, UN-Habitat e International Exhibition Bureau. Atualmente realiza seu Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) - Estudos das Relações China Brasil, UNICAMP, desenvolvendo um estudo comparativo entre China e Brasil com foco na mudança de estruturas sociais, transição alimentar, consumo e sustentabilidade.

**Jailma Santos Monteiro.** Nutricionista, com graduação e pós-graduação em Nutrição (Mestrado e Doutorado), pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Associada III, com Dedicção Exclusiva, do Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde da UFPE, aonde desenvolve trabalhos de ensino, pesquisa e extensão na Área de Saúde Pública, seguindo as linhas temáticas em Educação Alimentar e Nutricional, Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano a Alimentação Adequada, com ênfase na Educação Popular em Saúde, nas Práticas Integrativas e Complementares, Ecologia Integral e Cultura de Paz.



**Maria Goretti dos Santos Feitosa.** Nutricionista, graduada em Nutrição pela Universidade Federal de Pernambuco, aonde participou de trabalhos de pesquisa e extensão na área de Saúde Pública, seguindo as linhas temáticas em Educação Alimentar e Nutricional, Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano a Alimentação Adequada, com ênfase na Educação Popular em Saúde.

**Fernanda Cristina de Lima Pinto Tavares.** Possui Graduação em Nutrição, Mestrado em Nutrição e Doutorado em Nutrição pela UFPE. Atualmente é Professora do Laboratório de Saúde Pública do Departamento de Nutrição da UFPE. Tem experiência na área de Nutrição em Saúde Pública e Nutrição Clínica, atuando principalmente nos seguintes temas: segurança alimentar e nutricional e análise nutricional da população.

392

**Leopoldina Augusta Souza Sequeira-de-Andrade.** Professor Adjunto I do Departamento de Nutrição/UFPE, graduada em Nutrição (1977), com mestrado (2000) e doutorado (2007) em Nutrição pela Universidade Federal de Pernambuco. Desenvolve atividades profissionais nas áreas de Saúde Coletiva, com ênfase em Saúde Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: saúde, avaliação nutricional de população, criança menor de cinco anos, idosos, consumo alimentar e aleitamento materno. Integrou equipe técnica do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição - Nordeste I (Cecan NE-I).

**Juliana Maria Carrazzone Borba.** Nutricionista, com graduação e mestrado em Nutrição pela Universidade Federal de Pernambuco, recebeu título de doutorado em Ciências Biológicas (Biofísica) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente, Associado III, do Departamento de Nutrição da Universidade

Federal de Pernambuco, ministrando aulas para os Cursos de graduação em nutrição e psicologia, nas áreas de neurofisiologia e fisiologia da nutrição. Desenvolve trabalhos de extensão na área da saúde materno infantil, atuando com grupos de mães e de crianças.

**Poliana Coelho Cabral.** Nutricionista, com graduação e pós-graduação pela Universidade Federal de Pernambuco UFPE, especialista em Nutrição Parenteral e Enteral pela SBNPE é professora associada do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco. Participa como professor permanente no Programa de Pós-Graduação em Nutrição da UFPE e no Programa de Pós-Graduação em Saúde da Criança e do Adolescente da UFPE. Tem experiência na área de Nutrição, com ênfase em Nutrição Clínica e Nutrição em Saúde Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: antropometria, composição corporal, consumo alimentar, distúrbios do peso, transição nutricional e epidemiologia nutricional.

**Pedro Israel Cabral de Lira.** Médico, graduado em Medicina pela Universidade Federal de Pernambuco, com Especialização em Saúde Pública pela Fiocruz, Mestrado em Nutrição pela Universidade do Chile e PhD em Medicina pela Universidade de Londres. Atualmente é Professor Titular do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco. Tem experiência em pesquisa nas áreas de Nutrição e Materno-Infantil, com ênfase em Epidemiologia, Estado Nutricional de Populações, e Intervenção/Avaliação de Programas e Projetos em Saúde e Nutrição, atuando principalmente nos seguintes temas: baixo peso ao nascer, crescimento e desenvolvimento, aleitamento materno, micronutrientes, doenças crônicas não transmissíveis.

**Iris de Mel Dias.** Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho em cotutela com a Universidade de Brasília, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Minho e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente é pesquisadora associada ao Instituto de Estudos da Ásia da Universidade Federal de Pernambuco e Membro Colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho.

*O livro é resultado dos debates do I Seminário sobre Estrangeirização de Terras e Segurança Alimentar e Nutricional, financiado pelo Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP) da CAPES e organizado pelo Instituto de Estudos da Ásia/UFPE com o apoio do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FOMERI/UFPB) e o Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPE.*

*A compra de terras por estrangeiros tem se tornado um fenômeno saliente não apenas nos meios de comunicação, mas também nos debates acadêmicos. Embora, em outros tempos, também fosse possível identificar situações em que empresas ou indivíduos estrangeiros tivessem a posse ou propriedade da terra, uma crescente literatura indica que desde o início do século XXI a apropriação de grandes extensões de terra aumentou significativamente. Por consequência, os impactos desse fenômeno na Segurança Alimentar e Nutricional são expressivos. O livro analisa, em especial, o papel do Brasil e da China neste processo.*



INSTITUTO  
DE ESTUDOS DA  
ÁSIA



Programa de Pós-Graduação em Direito  
UFPE  
PPGD



ISBN 857084397-6



9 788570 843975