

**SEGURANÇA ALIMENTAR E MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA:
INTERFACES COM O DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO**

**SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MULTIFUNCIONALIDAD DE LA
AGRICULTURA: INTERFACES CON EL DERECHO AGRARIO
CONTEMPORANEO**

Celso Lucas Fernandes Oliveira ¹

RESUMO: O presente estudo aborda os conceitos de segurança alimentar e multifuncionalidade da agricultura, visando demonstrar a inter-relação que existe entre esses conceitos e o Direito Agrário na contemporaneidade. Com esse objetivo, busca-se contextualizar a noção atual que se tem do Direito Agrário, o qual passa a abranger muito mais que os institutos clássicos estudados, tais como posse, propriedade e contratos agrários. Ademais, traça-se um panorama geral da segurança alimentar, bem como se discute a forma como o tema vem sendo tratado no Brasil, buscando identificar como esse conceito se entrelaça com o Direito Agrário. Por fim, considera-se, ainda, o caráter multifuncional da agricultura, que está diretamente ligada ao referido ramo do Direito, uma vez que a atividade agrária traz várias implicações sociais, que vão além da simples produção primária. Assim, o Direito Agrário, visto a partir de conceitos como o da segurança alimentar e da multifuncionalidade da agricultura, pode servir para a efetivação de direitos humanos fundamentais e da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: direito agrário; segurança alimentar; multifuncionalidade da agricultura; alimentação; direitos fundamentais.

¹ Mestrando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduado em Direito pela UFG. Advogado;

RESUMEN: El presente estudio aborda los conceptos de seguridad alimentaria y multifuncionalidad de la agricultura, para demostrar la interrelación entre estos conceptos y el Derecho Agrario en la actualidad. Con este objetivo, se busca contextualizar el concepto actual que se tiene del Derecho Agrario, que ahora abarca mucho más que los institutos clásicos estudiados, como la posesión y la propiedad de la tierra y los contratos agrarios. Por otra parte, se presenta un panorama general de la seguridad alimentaria y se analiza cómo este concepto se desarrolló en Brasil, buscando identificar cómo él se entrelaza con Derecho Agrario. Por último, consideramos también el carácter multifuncional de la agricultura, que está conectada directamente con el Derecho Agrario, ya que la actividad humana tiene muchas implicaciones sociales que superan la producción primaria de alimentos. De este modo, el Derecho Agrario, visto desde conceptos como la seguridad alimentaria y la multifuncionalidad de la agricultura, podrá servir para la observancia de los derechos humanos fundamentales y la democracia.

PALABRAS CLAVE: derecho agrario; seguridad alimentaria; multifuncionalidad de la agricultura; alimentación; derechos fundamentales.

INTRODUÇÃO

A agricultura, entendida como atividade que visa explorar os recursos do solo com objetivo de garantir sustento humano e satisfação de suas necessidades, sempre esteve ligada às formas de organização social. A importância do trabalho agrícola se justifica pela sua função essencial: a produção de alimentos; tendo sido a base estruturante das antigas civilizações e o elemento primordial que garantiu a coesão de diversos povos, bem como levou ao desenvolvimento tecnológico, que foi motivado, em grande parte, pela necessidade de se aperfeiçoar o plantio e aumentar a colheita.

Dessa forma, diante do modelo de produção capitalista atual, a agricultura é uma das principais atividades econômicas desenvolvidas, cujos produtos ocupam posição de liderança nos mercados internos nacionais e representam um percentual extremamente relevante das trocas comerciais internacionais. Além disso, como veremos no decorrer deste trabalho, a agricultura passa a desempenhar novas funções, as quais vão além da simples produção agrícola e alimentar.

Assim, o tema segurança alimentar passa a ser estudado a partir do princípio do direito à alimentação adequada, um direito humano básico, que está diretamente relacionado ao Direito Agrário, responsável pelo controle da atividade agrária. A hipótese apresentada é que, embora fique evidente a necessidade de políticas públicas que garantam a preservação da segurança alimentar, tanto em âmbito nacional como internacional, na prática, os interesses políticos e econômicos tornam a segurança alimentar prejudicada. Dessa forma, a segurança alimentar tornou-se o tema da pesquisa à luz do Direito Agrário, com enfoque social amplo, por se acreditar que o direito contemporâneo não pode se limitar a uma análise normativo-legal.

O propósito do Direito Agrário contemporâneo é realizar a justiça social, possibilitando a certeza de uma alimentação de qualidade e a garantia do trabalho digno, além de assegurar um meio ambiente saudável. Esse importante ramo do direito não pode se desvincular da responsabilidade social, uma vez que está diretamente ligada à atividade humana responsável pela garantia da vida, por meio da terra para se plantar, bem como pode gerar a melhoria das condições sociais daqueles que vivem no campo. Não haverá meio ambiente saudável, se não existir agricultura responsável.

O Direito Agrário deve estar sempre atento à situação de vida no campo, não podendo deixar de exigir do Estado políticas públicas efetivas, que garantam não apenas programas assistencialistas com foco na transferência de renda, mas também uma mudança na estrutura fundiária e nas formas de acesso à terra, possibilitando a realização de uma justiça social concreta.

Nesse contexto, o presente estudo busca estudar a relação entre o conceito de segurança alimentar e o direito agrário, bem como demonstrar a multifuncionalidade desempenhada pela agricultura no contexto atual da produção agrícola e do trabalho no campo, uma vez que tal atividade pode causar implicações sociais diversas.

O DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO

No século XX, a agricultura passou por uma profunda transformação, deixando para trás a fase de cultivo natural, que exigia grande esforço e propiciava uma produção modesta, e passou a utilizar-se dos mecanismos tecnológicos que surgiam para aumentar a produtividade e garantir a lucratividade.

Além disso, surge também o direito agrário, que, progressivamente, se desvincula do direito civil, com o objetivo de tutelar uma atividade diferente dos setores secundário e terciário. A atividade agrícola, por sua vez, está intimamente ligada ao Direito Agrário, pois à produção de bens agrícolas estão ligadas questões de cunho econômico, social e também jurídico.

Portanto, tem origem uma disciplina especificamente voltada para as relações entre o homem e a terra, não apenas visando garantir a propriedade rural, mas também garantir a sua função social e uma produção agrícola sustentável, do ponto de vista da produção de alimentos e também do meio ambiente.

Há de se considerar que as normas legais sobre a atividade humana no campo encontravam-se codificadas muito antes de o Direito Agrário ser reconhecido como um ramo jurídico de estudo. Isso se justifica, pois, na prática, o Direito Agrário sempre esteve presente, uma vez que a primeira relação de trabalho do homem se deu com terra, em busca da sobrevivência. Exemplo disso é o Código de Hamurabi, escrito aproximadamente no século XVII a.C., o qual, em seu artigo 43, trazia normas de conteúdo agrarista, conforme descreve Mirada (1989, p. 38): “Se ele não cultivou o campo e o deixou árido, dará ao seu proprietário o grão correspondente à produção de seu vizinho, e, além disto afofará a terra e destorroará a terra que deixou baldia e devolverá ao proprietário do campo”.

No entanto, apesar de o Direito Agrário remontar aos primórdios da humanidade, pois está atrelado à agricultura, atividade mais antiga desenvolvida pelo homem, é um ramo do Direito cuja autonomia didático-científica foi historicamente questionada, principalmente pela corrente civilista que não via razão para a existência de um ramo jurídico dotado de autonomia para tratar das questões voltas para a terra. Para aqueles que defendiam a inexistência de um Direito Agrário desvinculado do Direito Civil, as atividades agrárias resumiam-se, para o Direito, na propriedade, na posse e nos contratos agrários.

Ao considerar o Direito Agrário como um braço do Direito Civil, entretanto, limitamos a sua importância e sua atuação visando a melhoria das condições de vida no campo, o acesso à terra, a produção de alimentos e demais questões envolvidas, e servimos ao interesse de certos grupos aos quais interessa a defesa da propriedade privada absoluta, a falta de preocupação com os problemas sociais e ambientais e a valorização das questões econômicas envolvidas, em detrimento do interesse público e da defesa do coletivo.

O Direito Agrário, atualmente, adquire perfis diversos e ocupa-se em tratar das questões agrárias em face das respectivas realidades sociais, permeadas por prioridades políticas e seus objetivos, não estando preocupado somente com as questões da propriedade da terra e se desvinculando das bases do Direito Civil. Assim, o Direito Agrário contemporâneo passa a ter também um caráter social e econômico, porque sua finalidade consiste em regular e ordenar a produção agrícola, buscando também melhorar as condições de vida no meio rural, resguardar os interesses gerais, garantir o respeito às tradições e a preservação ambiental.

Percebe-se que o centro de preocupações se firma no efetivo trabalho da terra e nos meios de se cultivar e usufruir dela, incluindo-se, aqui, todas as formas de atividade agrária, como agricultura, a pecuária, o reflorestamento, o extrativismo, a agroindústria, a hortifruticultura e o turismo rural.

Dessa forma, o estudo do Direito Agrário requer mais que uma simples análise das regras de direito positivo, deve levar em consideração o estudo e o conhecimento de realidade, valores éticos e tradicionais e necessidades de uma comunidade, bem como deve ser construído a partir de uma visão com base na tolerância, em que há conflitos de interesse, bem como diversidade econômica, social e cultural.

Nesse sentido, a própria conceituação de Direito Agrário passa a contemplar as mudanças na sua aplicação e as novas realidades do meio rural. Segundo Raymundo Laranjeiras (1981, p. 32), “Direito Agrário é o conjunto de princípios e normas que, visando imprimir a função social à terra, regulam relações afeitas a sua pertença e uso e disciplinam a prática das explorações agrárias”.

Ademais, Rodolfo Carrera (1978, p. 5) aduz que:

O Direito Agrário é a ciência jurídica que contém os princípios e as normas que regulam as relações emergentes da atividade agrária, a fim de que a terra seja objeto de uma eficiente exploração, alcançando uma maior e melhor produção, assim como uma mais justa distribuição da riqueza em benefício dos que nela trabalham e da comunidade nacional.

No mesmo sentido, Paulo Torminn Borges (1987, p. 14) define o Direito Agrário como “o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade”

Assim, a partir dos conceitos acima citados, depreende-se a preocupação em comum com a função social da terra, bem como com a atividade agrária voltada para a melhoria da realidade social no campo.

A função social se consolida como princípio central do Direito Agrário brasileiro, estando consagrado na Constituição Federal como requisito para a manutenção da propriedade, uma vez que compreende também aspectos econômicos, sociais e ambientais, sendo que o seu descumprimento enseja a perda da propriedade por meio do instituto da desapropriação a ser exercido pelo Estado, conforme art. 184, CF.

Ao tentar contextualizar o Direito Agrário na atualidade, Elisabete Maniglia (2009, p. 46) conclui que:

(...) o Direito Agrário, hoje, é um ramo autônomo, didático e cientificamente independente, com princípios bem delineados, tendo por base o estudo da atividade agrária, com características específicas do meio rural, trazendo a marca da agrariedade e tendo como meta o estudo de múltiplos institutos, a saber: atividade agrária, reforma agrária, contratos agrários, propriedade rural e suas intercorrências, cooperativismo agrário, crédito rural, lutas sociais por terra, movimentos sociais pela melhoria do homem do campo, trabalho rural, meio ambiente agrário, **seguridade alimentar**, qualidade de produção, e todos os reclames que nutrem a questão jurídica agrária. [grifo nosso]

Conforme destacado no trecho acima, o Direito Agrário ressalta-se por mais uma questão de grande importância que passa a abarcar diante da atual realidade, qual seja a segurança alimentar. Diante dessa nova compreensão do papel que esse ramo do direito desempenha dentro do contexto social, entendemos que a segurança alimentar passa a ser uma das principais preocupações do Direito Agrário, uma vez que está diretamente ligada não apenas com atividade agrária, mas também com a qualidade de vida de toda sociedade.

Dessa forma, passaremos a tratar no item a seguir da segurança alimentar e sua inter-relação com o Direito Agrário contemporâneo.

UM PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR

O direito à vida é algo consagrado nos diversos sistemas jurídicos existentes no mundo, uma vez que busca proteger um bem naturalmente considerado como o maior que possuímos. Dessa forma, ao falarmos na inviolabilidade do direito à vida, não podemos deixar de considerar que uma alimentação adequada é fundamental para a preservação da vida humana. Deve-se considerar, ainda, que o direito à alimentação não pode ser visto como mera

garantia de sobrevivência, mas também como um direito que garanta condições saudáveis de vida e preservação da dignidade das pessoas.

A noção de segurança alimentar surgiu após o fim da Primeira Guerra Mundial e sua origem está ligada à ideia de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir seus próprios alimentos, garantindo um abastecimento adequado e evitando a vulnerabilidade gerada pela dependência das importações de outros países.

O direito à alimentação já constava da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Anteriormente, foi criada a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), em 1945, resultado de discussões propostas pelo presidente dos Estados Unidos Franklin Roosevelt, em 1943.

No entanto, a segurança alimentar era vista somente como uma política de armazenamento estratégico e busca pela autossuficiência da produção agrícola, e não como um direito de todo ser humano ter acesso a uma alimentação saudável. Tratava-se mais de uma questão de soberania nacional do que da busca pela garantia de um direito humano fundamental. Apenas no fim da década de 70, iniciou uma mudança de compreensão da segurança alimentar e o mundo passou a ver a fome e a desnutrição como um problema de acesso à alimentação adequada e não como um problema de produção.

Dessa forma, em 1983, a FAO apresentou um novo conceito de segurança alimentar, baseado nos seguintes objetivos: oferta adequada de alimentos; estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos; e segurança no acesso aos alimentos ofertados. No mesmo sentido, o Banco Mundial, em 1986, definiu segurança alimentar como “o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável”.

Conforme ressalta Elisabete Maniglia (2009, p. 126), “o direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas”.

Posteriormente, em 1992, com a realização da Conferência Internacional de Nutrição, realizada pela FAO em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), atribuiu-se uma face mais humana à segurança alimentar, que passou a ser entendida como um direito humano básico à alimentação e à nutrição, o qual deve ser garantido tanto pelo

Estado, por meio de políticas públicas, quanto pela participação ativa da sociedade civil, sendo dever de todos buscar meios para a redução da fome no mundo.

Ademais, em 1996, durante a Cúpula Mundial de Alimentos, foi criado o Código de Conduta sobre o Direito Humano ao Alimento Adequado, composto por 15 artigos, orientando a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto em âmbito nacional como internacional, com o objetivo de diminuir os níveis de pobreza e erradicar a fome.

O direito à alimentação é, portanto, um direito humano básico, estabelecido por leis internacionais e amplamente discutido em âmbito mundial, o qual precisa ser, na prática, efetivado por meio de medidas concretas que façam com que os 842 milhões de pessoas que ainda passam fome no mundo, conforme dados divulgados pela FAO, referentes aos anos de 2011 a 2013, saiam desta condição.

Atualmente, a segurança alimentar não pode ser mais interpretada somente como autossuficiência na produção de alimentos, uma vez que o abastecimento alimentar de um país é diversificado e composto tanto pela produção interna quanto pelas importações. Os sistemas alimentares não estão restritos no interior das fronteiras nacionais, e, ao mesmo tempo, não podem estar baseados somente pelas importações. Nesse sentido, Maluf (2007, p. 134) defende que:

(...) a segurança alimentar global e a de cada país seriam melhor obtidas através da existência e do bom funcionamento de um mercado mundial de alimentos. Dependeria do bom funcionamento de um mercado de alimentos, no entanto, a primazia conferida ao comércio internacional com a abertura comercial e desregulamentação dos mercados baseia-se numa opção falsa: buscar a autossuficiência absoluta na produção interna dos alimentos necessários versus ser eficiente nas trocas com o exterior por meio da especialização naqueles produtos em que se é mais competitivo de modo a importar todo o restante. Ela é falsa, porque tal contraposição não encontra correspondência no modo como os países enfrentam historicamente a questão alimentar, além de obscurecer os fatos cruciais. Primeiro, a produção doméstica de alimentos tem condição estratégica para todos os países do mundo. Segundo, o comércio internacional não é fonte confiável de segurança alimentar e nutrição.

Deve-se ressaltar, ainda, que diversas vezes, sob a justificativa de uma falsa segurança alimentar, os Estados acabam por proteger interesses de grandes empresas produtoras de alimentos, fechando seus mercados à entrada de outros produtos, os quais são necessários a uma boa alimentação, bem como garantem a sobrevivência de países agroexportadores, sobretudo, aqueles em desenvolvimento. Nesse contexto, Maluf (2007, p. 56) afirma:

As relações internacionais constituem via de mão dupla, daí que para assegurarem mercados externos para as exportações os países periféricos são obrigados a abrirem seus próprios mercados e a ficarem sob o impacto dos bens importados, que num bom número de casos recebem elevados subsídios nos seus países de origem. Esse impacto vai além do percentual do mercado doméstico, ocupado pelos bens importados, com a subordinação da determinação dos preços internos às tendências dos preços internacionais afetando principalmente, a pequena agricultura.

Assim, verifica-se que o atual modelo de comércio internacional de produtos agrícolas, além de não garantir um abastecimento adequado de alimentos, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, aumentam o nível de miséria e os problemas sociais no campo. Nesse contexto, surge a necessidade do desenvolvimento de regulamentação eficaz no âmbito do comércio internacional agrícola, ficando evidente que a questão vai além da ordem comercial, incluindo aspectos tais como segurança alimentar, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento rural e a luta contra a pobreza.

A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E O DIREITO AGRÁRIO

No Brasil, apesar de estar consagrado no artigo 5º da Constituição Federal o direito à vida como direito fundamental, bem como, no artigo 6º, a alimentação como direito social, ainda é grande o número de pessoas que vivem em extrema pobreza e não têm acesso a uma alimentação saudável. Segundo dados da FAO divulgados em 2013, cerca de 13,6 milhões de pessoas no Brasil ainda passam fome. Mesmo com a redução desse número nas últimas décadas, o número ainda é considerado alto e inaceitável.

Os dados da fome no país são resultados de um histórico processo de exclusão de determinados grupos sociais e da falta de políticas públicas visando à diminuição das desigualdades. Além disso, a ausência de reforma agrária e de uma legislação agrária que fortalecesse o pequeno proprietário, juntamente com o fortalecimento da concentração da propriedade da terra, também foram responsáveis pela falta de segurança alimentar.

Considera-se, portanto, que, no Brasil, a busca pela segurança alimentar sempre esteve vinculada à luta para combater a fome. No entanto, durante um longo período o país não priorizou o interesse coletivo, e a terra sempre foi tratada como uma riqueza de poucos, destinada à instalação da monocultura de exportação, priorizando o latifúndio em detrimento dos médios e pequenos produtores que são responsáveis, em grande parte, pela produção de alimentos, impossibilitando a democratização do acesso à terra e também a melhoria dos níveis de renda dos que trabalham no campo.

No Brasil, a partir do governo Lula, surgiu uma política nacional de segurança alimentar, denominada Projeto Fome Zero, considerada a maior até hoje realizada no país, sendo responsável pela retirada de milhões de brasileiros do nível de extrema pobreza. Mesmo com as diversas críticas sofridas por esse programa, aos quais não vamos adentrar por não ser objetivo do presente estudo, há de se reconhecer que o programa iniciado em 2003 e, posteriormente, substituído pelo programa Bolsa Família, que unificou os diversos programas sociais do governo federal, foi um grande avanço na diminuição da fome e da miséria em nosso país.

Diante de exposto, conclui-se que a questão da segurança alimentar não está ligada apenas à produção interna de bens agrícolas em quantidades elevadas em busca da autossuficiência. A insegurança alimentar, tanto no Brasil como no resto mundo, é resultado de uma série de fatores, em grande parte, relacionados à atividade agrária. A partir daí, verificamos o elo entre a segurança alimentar e o Direito Agrário, o qual é visto, conforme o entendimento que compartilhamos deste ramo jurídico na atualidade, como um instrumento de justiça social no campo.

Marca o Direito Agrário sua posição fundamental na busca da efetivação da paz social, garantindo a todos o direito à vida, ao alimento, ao ambiente saudável, com respeito ao homem, efetivando-se a justiça em toda a sua dimensão, com fiel cumprimento ao disposto na função social da propriedade rural. (MANIGLIA, 2009, p. 203)

Ao focarmos no meio rural a questão da segurança alimentar, verificamos que muito pode ser feito por meio de políticas públicas voltadas para a terra que podem implicar na diminuição da pobreza e da desnutrição. Assim, o Direito Agrário se apresenta como meio para a condução deste processo.

A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA

A agricultura representa muito mais que um meio para produzir alimentos, sendo que o modelo escolhido para sua condução pode resultar, ou não, em uma melhora nas condições de vida no mundo. A forma como são conduzidas as políticas rurais implica a manutenção ou a degradação da biodiversidade, das riquezas culturais, das identidades rurais e das opções políticas democráticas. A agricultura é a principal atividade econômica que tem uma influência direta nas possibilidades de se superar os problemas sociais enfrentados no meio rural. A agricultura constitui um elo fundamental dentro das cadeias agroalimentares. Dessa forma, trata-se de uma atividade que traz implicações que vão além da produção de produtos e os aspectos econômicos resultantes da sua comercialização.

As discussões acerca o termo multifuncionalidade tiveram início durante a década de 1990 e, especificamente, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro, oportunidade em que os governos de diversos países reconheceram o “aspecto multifuncional da agricultura, particularmente com respeito à segurança alimentar e desenvolvimento sustentável”³. Além disso, a multifuncionalidade da agricultura ganhou notoriedade no âmbito das negociações da OMC referentes à liberalização do comércio agrícola mundial.

Nesse contexto, em 1998, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE reconheceu que, além de sua função primária de produção de fibras e alimentos, a atividade agrícola pode também moldar a paisagem, promover benefícios ambientais tais como a conservação dos solos, gestão sustentável dos recursos naturais renováveis e preservação da biodiversidade e contribuir para a viabilidade socioeconômica em várias áreas rurais (KLEIN; SOUZA, 2013, p. 194).

A noção da multifuncionalidade na agricultura permite fazer uma análise ampliada do conceito tradicional de agricultura, o qual está centrado na produção de alimentos e matéria-prima destinados ao mercado, focando-se, assim, no aspecto econômico e nas trocas mercantis. A multifuncionalidade, por sua vez, leva em consideração que agricultura não apenas fornece produtos agrícolas, mas desempenha outras funções, como ambiental, territorial e social. Portanto, a agricultura, do ponto de vista multifuncional, está atrelada também a questões não-comerciais, baseando-se na ideia de que, além do aspecto econômico, gera outros benefícios à sociedade de ordem ambiental, social e segurança alimentar.

Nesse sentido, segundo Ribeiro (2006, p. 3):

A multifuncionalidade surge como uma nova forma de pensar a agricultura. Há algum tempo, a visão que se tinha do setor era de simples produtora de alimentos, mas hoje, a agricultura abriga, além da produção de gêneros, outros benefícios para a sociedade como a preservação do meio-ambiente, a manutenção do patrimônio cultural do campo, a geração de empregos e a melhoria da distribuição demográfica evitando aglomerados urbanos que geram pobreza.

Portanto, a agricultura é multifuncional uma vez que a sua importância não se limita mais a sua função primordial que é a produção de fibras e alimentos.

No mesmo sentido, Klein e Souza (2013, p 194) ressaltam que:

³ Agenda 21, capítulo 14.

(...) o interesse em promover uma agricultura multifuncional, reconhecendo outras funções desempenhadas pela agricultura, e que vão muito além da produção primária de alimentos e matérias-primas, emerge, sobretudo, da rigorosa avaliação acerca das formas dominantes em que a atividade agrícola era realizada e dos efeitos negativos em termos sociais, ambientais e culturais.

Para a OCDE, os elementos da multifuncionalidade são definidos pela “existência de múltiplos bens e serviços produzidos conjuntamente pela agricultura; alguns desses bens ou serviços possuem características de externalidades ou de bens públicos, que não existem para os mercados ou funcionam mal” (2001).

As externalidades referem-se aos efeitos causados pela produção agrícola. Os bens públicos, por sua vez, representam exemplos concretos de externalidades, as quais geram benefícios para a sociedade como um todo, tais como segurança alimentar, conservação do solo, preservação ambiental e da paisagem rural, manutenção da cultura camponesa, ampliação dos empregos rurais etc.

Nas palavras de Klein e Souza (2013):

O fato é que a multifuncionalidade da agricultura, dentro das suas limitações, passou a ser compreendida como um instrumento eficaz e com enfoque inovador que permite compreender a complexidade do mundo rural e as diferentes dinâmicas sociais e culturais ali existentes. No caso brasileiro, possibilita ainda, o reconhecimento e legitimação das múltiplas funções desempenhadas pela agricultura familiar e as suas inúmeras contribuições para o desenvolvimento rural.

A partir do conceito de multifuncionalidade, a análise da agricultura e das políticas públicas que a afetam deve ser feita sobre todos os aspectos da agricultura, tais como: contribuição à segurança alimentar e suas funções ambiental, econômica e social. Evidentemente que os diferentes diversos setores da agricultura desempenham cada uma destas funções de uma maneira distinta, conforme sua realidade, o que comprova o caráter multifacetário da produção agrícola.

Dessa forma, deve-se levar em consideração que a contribuição para a segurança alimentar, por exemplo, exercida por uma comunidade de agricultores familiares ou um assentamento de reforma agrária é consideravelmente distinta da contribuição de uma grande propriedade especializada no monocultivo destinado à exportação. Da mesma maneira, os impactos ambientais de uma policultura tradicional são distintos daqueles gerados pela monocultura mecanizada. Com relação às funções social e econômica, as diferenças geradas pelos diferentes modelos de uso da terra são ainda evidentes. Isto significa dizer que as

múltiplas funções da agricultura não são comuns ao conjunto da agricultura e que os serviços prestados à sociedade também são distintos, sendo, em alguns casos até antagônicos.

Assim, não se pode tratar a agricultura como uma simples atividade comum, primeiramente pela própria característica que lhe é inerente, pois dela provém os alimentos essenciais à sobrevivência humana. Em segundo lugar, os impactos gerados pela atividade agrícola refletem em diversos aspectos da sociedade, sobretudo, no modo de vida da população rural, que depende desta atividade para garantir seu sustento.

A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR E A SEGURANÇA ALIMENTAR

É estratégico o papel desempenhado pela agricultura familiar para segurança alimentar. Tanto pelo lado da produção de alimentos quanto pelo efeito distribuidor de renda deste setor da agricultura, criando condições para o acesso ao alimento. Ao se elaborar e executar políticas públicas, inclusive a política comercial, deve-se levar em conta também as diversas funções desempenhadas por essa forma de agricultura.

Conforme afirma Maniglia (2009, p. 220):

(...) agricultura familiar sempre foi mostrada pelos grandes grupos como um obstáculo ao desenvolvimento rural, por sua inutilidade econômica, por sua baixa produção, ausência de tecnologia e pelo atraso do campo. De certa forma, isso foi permitido pelo Estado que pouco investiu e não se preocupou em dar um patamar de importância real a esse segmento que alimenta o País.

No entanto, não se pode mais negar que a agricultura familiar é responsável por melhorar as condições de vida da população, favorecer alimentação saudável em quantidade e qualidade, gerar trabalho e melhorar a qualidade de vida no campo, diminuindo a fome e a miséria, bem como evitando o inchaço populacional nas cidades.

A agricultura familiar é, ainda, fundamental na garantia da segurança alimentar, uma vez que sua produção é, em sua maioria, destinada ao consumo interno. Os dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2007), em parceria com a FAO, confirmam que a agricultura familiar é responsável pela maioria dos alimentos que chegam à mesa dos trabalhadores brasileiros: 84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos, 54% do leite, 49% do milho, 40% das aves e ovos, entre outros.

Portanto, a agricultura familiar é um exemplo claro das múltiplas funções que a atividade agrícola pode desempenhar na sociedade. Nesse sentido, mais uma vez fica claro que o Direito Agrário não pode deixar de lado os aspectos multifacetários da agricultura, devendo lutar para que políticas públicas sejam realizadas a fim de favorecer esse tipo de atividade, em especial aquelas destinadas à reforma agrária e de apoio às pequenas propriedades. Além disso, a multifuncionalidade da agricultura se entrelaça com a própria segurança alimentar, a qual pode ser incrementada por meio de seu fortalecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Agrário na atualidade não pode ser estudado apenas do ponto de vista das normas positivadas e mantendo, sobretudo, uma visão conservadora e ultrapassada de que o objeto deste ramo do direito limita-se à propriedade da terra e aos contratos agrários, os quais são derivados do Direito Civil. Caso mantivermos esse olhar sobre esse campo do direito, continuaremos a tratar as questões ligadas à terra apenas do ponto de vista dos interesses privados e econômicos, deixando de lado o que realmente provoca a desigualdade, a fome e as injustiças advindas da concentração fundiária. Historicamente, esse Direito garantiu a consagração dos interesses dos grandes proprietários e permitiu a perpetuação da monocultura de exportação, não contribuindo para a segurança alimentar e para a justiça social no campo.

A segurança alimentar é a garantia, a todos os seres humanos, de acesso a alimentos básicos, necessários para uma vida ativa e saudável. Para que se garanta esse direito humano fundamental, vários fatores são necessários e dependem tanto da ação do Estado quanto da sociedade em geral, lutando por políticas públicas que intervenham em temas como a pobreza, saúde, educação, frentes de trabalho, geração de empregos, sustentação do pessoal no campo, tecnologia, pesquisas, apoio imediato aos que têm fome. A alimentação deve ser vista como um direito, e não um favor do Estado para aqueles que não tem o mínimo de alimento, e, portanto, deve ser garantido em quantidade e qualidade.

A segurança alimentar está focada na produção de alimentos seguros, que possam ser disponibilizados a toda a população. Produzir alimentos decorre de uma atividade agrária, sendo, portanto, tutelada pelo Direito Agrário. Dessa forma, a relação entre o Direito Agrário e a segurança alimentar é evidente, uma vez que ambos estão relacionados à agricultura, a qual deve ser reconhecida pelas múltiplas funções que desempenha. Resta claro, assim, que as

interfaces dos conceitos da segurança alimentar e multifuncionalidade da agricultura com o Direito Agrário, servindo como base para uma garantia que deve ser sempre buscada por este ramo jurídico: a efetivação da justiça social e da democracia.

Em suma, o Direito Agrário é um grande instrumento de controle da produção agrícola, o que favorece substancialmente a segurança alimentar dos povos. É instrumento contra a opressão da concentração fundiária e, assim, pode evitar a pobreza e abrir novas frentes de trabalho que se incorporarem em seu rol novas atividades como agrárias. Todavia, deve ser conduzido como instrumental de interesse social e não como facilitador de grupos econômicos. Para tanto, o Estado deve promover as políticas públicas que garantam o acesso à alimentação adequada e estimule uma agricultura capaz de contribuir para a melhoria das condições sociais.

A busca de um direito à alimentação adequada e pela melhoria das condições de vida no campo é responsabilidade do Direito Agrário, devendo sempre se lembrar de que se existem pessoas com fome, é porque não há justiça e, sem a luta por justiça, a democracia não cumpre seu papel e o próprio direito perde o seu sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BARROSO, L. A.; MANIGLIA, E.; MIRANDA, A. G (org.). *El Nuevo Derecho Agrario*. Curitiba, Juruá, 2010.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987.

CAMPOS, J. M. *Manual de Direito Comunitário*. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CARÍSIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da União Européia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações intercontinentais sobre agricultura*. Brasília: IRBr: Funag, 2006.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. *Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003

CARRERA, R. R. *Derecho agrario para el desarrollo*. Buenos Aires: Depalma, 1978.

CONTINI, Elísio. *Agricultura e política agrícola comum da União Européia*. Revista de Política Agrícola. Brasília: [s.n.] , no 1, p. 30-46, 2004.

CUNHA, R. T. *Direito de Defesa da Concorrência: MERCOSUL e União Européia*. Barueri: Manole, 2003.

D'ÁVILA, André Luiz Bettega. *O Direito do Comércio Internacional Agrícola: Subsídios à Exportação*. 2006. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

FREITAS, Rogério Edivaldo. *Barreiras comerciais sobre os produtos agroindustriais brasileiros na União Européia*. 2004. 174 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2004.

GOYOS JÚNIOR, D. N.; SOUZA, A. B.; BRATZ, Eduardo. *Direito Agrário Brasileiro e o Agronegócio Internacional*. São Paulo: Observador Legal, 2007.

JANK, Marcos Sawaya. (Org.). *A reforma da política agrícola comum da União Européia: Análise dos impactos na OMC sob a ótica dos interesses comerciais brasileiros*. DT 001/2003. Ícone: São Paulo, 2003.

KLEIN, Angela Luciane; SOUZA, Marcelino de. *A Multifuncionalidade da Agricultura e a Função Educativa das Propriedades Rurais: experiências a partir da prática do turismo rural pedagógico*. Turismo em Análise, v. 24, n. 1, abril 2013. Disponível em: <http://www.turismoemanalise.org.br/turismoemanalise/article/view/260>. Acesso em: 19 jan. 2014.

LARANJEIRA, R. *Propedêutica de direito agrário*. São Paulo: LTr, 1975.

_____. *Propedêutica do direito agrário*. 2.ed. São Paulo: LTr, 1981.

_____. *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1984.

LIBERATO, A. P. G. *Reforma agrária: direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2006.

LIMA, R. M. de. *Direito agrário*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LINHARES, M. Y.; SILVA, F. C. T. da. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MALUF, R. S J. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. In: LIMA, D. M. A; WILKISON, J. (Org.). *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 301-328.

_____. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MELLO, C. D. A. *Curso de Direito Internacional Público*. 7. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1937.

MIRANDA, A. G. de. *Teoria do direito agrário*. Belém: Cejup, 1989.

MUNIZ, J. A.; SARALEGUI, C. T. La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Madrid, n. 189, p. 29-48, 2000. Disponível em: <http://titulaciongeografia-sevilla.es/master/archivos/recursos/r189_02.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2014.

OCDE, *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/1894469.pdf>>. Acesso em 25 de jan. 2014.

PORTELA, P. H. G. *Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário*. 2. ed. Salvador: Podivm, 2010.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. *A multifuncionalidade da agricultura e o aproveitamento dos recursos naturais: preocupação legítima ou protecionismo disfarçado?* In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais...Manaus*, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Daniela%20Menengoti%20Goncalves%20Ribeiro.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SCHUH, G. Edward. *Comercio internacional de produtos agrícolas Alca e OMC*. Revista de Política Agrícola, Brasília, v. 13, n. 2, p. 17-25, 2004.

UNIÃO EUROPÉIA. *Agricultura: uma parceria entre a Europa e os Agricultores*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Européia, 2013. Disponível em: <http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/agriculture_pt.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2014.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico*. 3.ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

_____. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.