

O AGRONEGÓCIO E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: INCOERÊNCIA E POSSIBILIDADES

Cristiane Silva Kaitel¹

SUMÁRIO: Resumo. Abstract 1. Introdução; 2. Abordagem teórica; 3. Análise do sistema normativo concernente ao agronegócio; 4. Direito à Alimentação; 5. Cultura alimentar como oportunidade para o agronegócio e para a efetividade do direito; 6. Considerações Finais; Referências.

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise do direito do agronegócio numa perspectiva instrumental do Direito e da racionalidade na elaboração legislativa. Tal perspectiva é fundada nos princípios da Legisprudência e no princípio da subsidiariedade, elaborados dentro do campo de estudo da Ciência da Legislação. A adequação do direito do agronegócio ao princípio da legalidade e à garantia da dignidade da pessoa, assim como do desenvolvimento econômico e social, com vistas à justiça social e à efetividade dos direitos fundamentais ressalta o elo substancial entre o agronegócio e o direito à alimentação. O conceito contemporâneo do direito à alimentação ressalta a necessidade de empoderamento do sujeito e da adequação à sua cultura alimentar para que seja concretizada sua efetividade. A cultura alimentar se torna, nesse contexto de incoerência, a oportunidade para a construção de características identificadoras de origem e de processos de produção de alimentos que se transformem em indicadores locais e regionais, a partir do fortalecimento de produtores e mercados locais.

Palavras chave: Agronegócio. Direito à alimentação. Legisprudência. Cultura alimentar.

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professora de Direitos Humanos e Fundamentais, Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Metodologia na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMINAS).

ABSTRACT

This paper brings out an analysis of agribusiness law under an instrumental perspective of Law and rationality in the law-making process. Such perspective is founded upon principles of Legisprudence and the principle of subsidiarity, developed in the field of the Theory of Legislation. The adequacy of Agribusiness law to the principle of legality and to the guarantee of the dignity of the human being, as well as economic and social development, aiming at social justice and the effectiveness of fundamental rights highlight the substantial link between Agribusiness law and the right to food. The contemporary concept of the right to food highlights the need to empower the subject and to make food adequate to his culture, in order to guarantee the effectiveness of this very right. In this context of non-coherence, food culture becomes the opportunity to build characteristics which serve to identify the origin and processes of food production which could be turned into local and regional indexes, through the strengthening of local producers and markets.

Keywords: Agribusiness. Right to food. Legisprudence. Food culture.

1. INTRODUÇÃO

Na situação de grave crise por que passa o Brasil mais premente se torna ressaltar a importância do agronegócio para o crescimento e para o desenvolvimento econômico e social neste país. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em relatório divulgado em 08 de abril de 2016, o agronegócio foi responsável por 52,2 % das exportações brasileiras no mês de março do corrente ano. De acordo com Tatiana Palermo, secretária de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI) do MAPA, o setor se destaca tanto na produção quanto nas exportações. Não só no mês de março de 2016, mas na análise feita para o primeiro trimestre de 2016, a balança comercial do agronegócio

foi superavitária, crescendo mais de três vezes o que foi projetado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).²

No estudo completo da balança comercial do agronegócio para o primeiro trimestre de 2016³ é realizado um comparativo entre o primeiro trimestre de 2015 e o primeiro trimestre de 2016. Evidencia-se o acentuado aumento nas exportações, a participação do setor do agronegócio no total das exportações brasileiras no período subiu de 43,1% para 49,4%. Em relação às importações, houve diminuição de 21,5% no mesmo período. Conseqüentemente, o saldo da balança comercial do agronegócio aumentou de US\$14,57 bilhões para os US\$17 bilhões atuais. Importante ainda é salientar que os principais destinos das exportações brasileiras que tiveram crescimento no período analisado estão na Ásia e no Oriente Médio.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu relatório prospectivo para os anos de 2015 a 2024 – OECD/FAO Agricultural Outlook 2015-2024 - já antecipava um crescimento na importância das exportações brasileiras relacionadas ao agronegócio⁴. O relatório indica que o Brasil se tornará, no período avaliado, o principal fornecedor para atender à demanda adicional global, que em sua maior parte vem da Ásia.

Dada a sua importância e a sua amplitude, o setor do agronegócio gera impactos na economia, na sociedade e no ambiente. Em razão disso, as políticas públicas elaboradas e executadas neste setor são de três naturezas: políticas econômica, social e ambiental. Em todo caso, é mandatório que toda política pública elaborada esteja conforme a “ideologia constitucionalmente adotada” (SOUZA, 2005). Em relação à Constituição Federal de 1988 (CF/88), tem-se que qualquer política pública deve promover a dignidade da pessoa, os direitos fundamentais e a justiça social. Adicionalmente, as políticas elaboradas devem observar critérios de racionalidade e serem justificadas como a melhor alternativa ao alcance do objetivo estabelecido, já que são sempre restrições externas à liberdade.

² Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2016/04/agronegocio-responde-por-mais-da-metade-de-todas-as-vendas-externas-do-brasil-em-marco>. Acesso em 08/04/2016.

³³ Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/nota%20balanca%20agro%20marco%20vale.docx . Acesso em 08/04/2016.

⁴Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf> . Acesso em 08/04/2016.

Neste sentido, o setor do agronegócio e as políticas a ele relacionadas devem promover a efetividade do direito à alimentação, direito social, fundamental, introduzido no artigo 6º da CF/88 através da Emenda Constitucional nº 64/2010.

A fim de que esta análise seja possível, é necessário compreender o direito à alimentação em seu alcance e escopo.

Ainda, para analisar o critério da conformidade, adotamos a Legisprudência, teoria desenvolvida dentro do campo da Ciência da Legislação (ou Legística), que adota a perspectiva instrumental do Direito e a racionalidade na elaboração legislativa.

No processo de análise do sistema normativo relacionado ao agronegócio identificamos a relevância da cultura como elemento de identificação, de origem, de representação tradicional e local, elemento este que é central no conceito do direito à alimentação. Dessa forma, a cultura alimentar se torna elo entre o desenvolvimento do agronegócio e a efetividade do direito à alimentação.

2. ABORDAGEM TEÓRICA

Primeiramente é importante que se esclareça a abordagem teórica adotada. Usou-se como fundamento teórico e metodológico para a análise do direito do agronegócio princípios desenvolvidos pela Legisprudência e pela Ciência da Legislação (ou Legística).

A Legisprudência propõe um novo modo de se enxergar o Direito, a partir de críticas dos modelos racionalista e nominalista, que, em seu desenvolvimento acabaram por culminar em um modelo legalista que não comporta críticas relacionadas à substância do arcabouço normativo.

Assim, a racionalidade da legislação é ligada à ideia de que a legislação implica em tomar decisões e que decisões incluem escolhas. O legislador tem que demonstrar que sua decisão reflete uma escolha informada (WINTGENS, 2002, p. 33). Esta escolha tem que ser racional. O legislador deve justificar suas decisões. (WINTGENS, 2012, p. 140). O legislador não pode estar desconectado da realidade social, a legitimização deve ser feita com base em um processo democrático, onde o próprio destinatário deve participar da discussão sobre como, quanto e em que medida a liberdade será limitada.

A Legisprudência nos coloca quatro princípios a serem respeitados em toda a elaboração legislativa⁵:

- 1) Princípio da coerência;
- 2) Princípio da alternatividade;
- 3) Princípio da temporalidade e
- 4) Princípio da densidade normativa necessária.

O princípio da coerência dita que para que um sistema tenha coerência é suficiente que as normas não sejam contraditórias em si mesmas, que a aplicação simultânea das normas não tenha como consequência contradições, que as normas não anulem o efeito umas das outras e que as soluções encontradas sejam uma reconstrução racional embasada em uma teoria. A teoria a que se refere é a “ideologia constitucionalmente adotada”. Conforme Soares e Santos (2013),

“[...] o desenvolvimento econômico e social deve ser buscado de forma racional, considerando a preservação do meio ambiente e, principalmente, o fato de que o direito a uma alimentação saudável deve ser considerado direito humano.”. (SOARES; SANTOS, IN: VILELA; CALLEGARO, 2013, p. 61)

O princípio da alternatividade defende a prioridade da ação do sujeito. A legislação é sempre uma restrição externa à liberdade do sujeito, e como tal, só deve ser considerada legítima se for a melhor alternativa para resolver o problema identificado.

O princípio da temporalidade ressalta que o tempo tem um papel importante no Direito. As normas são elaboradas historicamente. Mesmo tendo-se em vista que o legislador elabora as normas para o futuro, sua justificativa para a limitação externa à liberdade leva em consideração os aspectos presentes que restringem sua racionalidade neste momento. Uma mudança nas circunstâncias, um efeito não esperado, uma descoberta científica, por exemplo, podem ter como consequência a inadequação da norma aos princípios da coerência e da alternatividade.

De acordo com o princípio da temporalidade é necessário que haja uma avaliação que possibilite a suspensão da vigência da norma obsoleta e até mesmo sua revisão e adequação, o que se chama de avaliação retrospectiva ou *ex post*.

⁵ Para um completo estudo sobre a Legisprudência vide KAITEL, 2016.

No momento de elaboração normativa, quando se conclui que a produção de um novo ato normativo é a melhor alternativa, a mais efetiva, segundo o princípio da alternatividade há que se justificar esta escolha. Esta é a primeira limitação da liberdade do sujeito. Em seguida, se o ato normativo contiver uma previsão de sanção, esta será a segunda limitação externa à liberdade do sujeito, que não poderá agir de forma autônoma quando atingido pela sanção prevista⁶.

Deste modo, a primeira limitação externa está justificada segundo o princípio da alternatividade, mas a segunda não. Consequentemente, há que se fazer uma nova justificativa para a escolha do modelo de “norma mais sanção” a outros que não preveem este instrumento de limitação. Esta nova justificativa é obrigatória devido ao princípio da densidade normativa necessária. Devido a este duplo grau de limitação do tipo “norma mais sanção”, este não deve ser o de maior preferência em relação a outros meios, como por exemplo arbitragem, mediação, o uso de sanções premiais, etc. Este princípio é particularmente importante no setor do agronegócio, pois normas com sanções não são necessariamente mais eficazes e eficientes quando se trata de um setor ligado intrinsecamente à economia.

Adicionalmente, outro princípio importante a ser seguido é o princípio da subsidiariedade. O princípio da subsidiariedade foi um dos sete princípios enunciados pelo Relatório Mandelkern (2001), fruto do trabalho do Grupo Mandelkern, criado no âmbito do Conselho Europeu para desenvolver um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos. O princípio da subsidiariedade determina que o âmbito de tomada de decisões deve ser o mais próximo possível do cidadão, ou seja, em nível local. Somente se justifica que as decisões sejam tomadas a nível regional ou nacional se houver comprovação de maior eficiência seguindo por este caminho.

Tendo por base esses cinco princípios considerar-se-ão as ações do Estado na busca pelo aprimoramento do setor do agronegócio.

⁶ Conforme Farjat, citado por Souza (2002b), “[...] a existência de uma regra de Direito não é necessariamente presa à existência da coação sob sua forma clássica. As concessões de vantagens, que são incentivos, asseguram a eficácia de uma regra, da mesma maneira que uma pena.” (p. 200). Veja também *The Oxford Handbook of Law and Politics*: “In the design of public programs, policy analysts stress the importance of giving firms and citizens incentives to act efficiently. They urge a move away from command and control regulation toward incentive-based rules that specify outcomes, not inputs, or that create markets that permit firms to trade rights or pay fees that reflect the external costs of their activities.” (WHITTINGTON; KELEMEN; CALDEIRA, 2014, p. 578)

3. ANÁLISE DO SISTEMA NORMATIVO CONCERNENTE AO AGRONEGÓCIO

O sistema normativo concernente ao agronegócio é de alcance amplo, multifacetado, devido a sua grande diversidade.

Soares e Santos (2013) trazem uma compilação dessa diversidade:

“Não bastassem as milhares de normas editadas pelo Poder Público, no setor agropecuário as normas internacionais apontam diretivas que o país não pode ignorar, sob pena de ser excluído do comércio mundial. [...] Os principais organismos internacionais que atuam diretamente sobre o setor de defesa agropecuária são: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Além dos documentos, diretivas, guias de boas práticas e *standards* produzidos por essas entidades, há também o *Codex Alimentarius*, as normas da Convenção Internacional de Plantas e Vegetais (CIPV), as normas mercossulinas, as negociações bilaterais e multilaterais, como o Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT Agreement) e o Acordo sobre a aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS Agreement).” (SOARES; SANTOS, IN: VILELA; CALLEGARO, 2013, p. 54)

Como se pode verificar, o sistema normativo afeto ao agronegócio é complexo, não só pela quantidade de normas, mas também porque tais normas são produzidas por diversos órgãos e autoridades competentes, em diferentes níveis hierárquicos. Em cada setor temos desde ministérios, agências reguladoras, até secretarias e fundações emanando diversos tipos de atos normativos. Essa situação de overdose legislativa prejudica não só a efetividade do sistema, mas, sobremaneira os destinatários e afetados, que na prática devem executar não somente as políticas públicas relativas ao setor, mas também desenvolver seus negócios.

As ações do Estado de elaboração e de execução das políticas definidas para este setor são concretizadas nas três esferas de poder, o que nos leva à imposição de adequação ao princípio da legalidade no que concerne à repartição de competências entre os entes da federação. Apesar disso, há uma predominância da esfera executiva federal, o que leva a uma gestão centralizadora, que desestimula a cooperação entre os entes da federação e o protagonismo dos Estados e Municípios.

Verifica-se, assim, a não-observação do princípio da subsidiariedade.

O princípio da alternatividade fica prejudicado, pois não há avaliação se a elaboração de tantos atos normativos é a melhor alternativa para a eficácia, eficiência e a efetividade na solução dos problemas identificados e enfrentados (o que acontece na realidade em nível local).

Em relação ao princípio da densidade normativa necessária, o setor tem naturalmente a vocação de seu respeito e de sua observação, já que as sanções punitivas não são ferramentas consideradas tão eficientes e as sanções do tipo premiais servem mais ao propósito de incentivar o cumprimento das normas.

O princípio da coerência é o princípio com observância mais dificultado em relação a este sistema normativo. Tal conclusão se dá porque a garantia do princípio da coerência exige a observância da “ideologia constitucionalmente adotada”, que é promover a dignidade da pessoa, o desenvolvimento econômico e social, a justiça social e a garantia dos direitos fundamentais.

Seguindo esta linha, clara é a exigência de que o direito do agronegócio não somente esteja em conformidade com esta ideologia, mas que garanta, não-viole e promova o direito à alimentação, direito social, fundamental, com o qual está intrinsecamente ligado. Necessário se faz entender o direito à alimentação em seu escopo e alcance.

4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH)⁷ foi o primeiro instrumento em nível internacional a consagrar o direito à alimentação em seu artigo 25:

Art. XXV:

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

⁷ Mazzuoli (2011, p. 159) entende que a DUDH estabelece “um código de ética universal relativamente à proteção internacional dos direitos humanos, [e assim] integra o *jus cogens* internacional, e prevalece à vontade dos Estados e aos seus respectivos direitos internos.” Tal posição reforça a importância do reconhecimento do direito à alimentação neste que é tido como o documento mais importante do século XX.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social. (BRASIL, 2012, p. 384) – grifo nosso.

Importante ressaltar que no preâmbulo da DUDH percebe-se a intenção do reconhecimento dos direitos humanos em sua característica de indivisibilidade e universalidade.

Seguindo tal intenção, a Assembleia Geral da ONU encarregou a Comissão de Direitos Humanos (CDH/ONU) de confeccionar uma proposta de tratado que possibilitasse a implementação dos direitos reconhecidos na DUDH.

Em consequência, em 1996 foram firmados os Pactos Internacionais de Direitos, que são os primeiros instrumentos convencionais que geram oponibilidade e criam para os sujeitos de direito internacional obrigações nesta seara. São o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCIP)⁸ e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁹. Em conjunto estes três documentos são tidos como o “Bill of Rights” do Direito Internacional dos Direitos Humanos (Princípios de Limburg¹⁰, par. 2).

O direito à alimentação vem consagrado no artigo 11 do PIDESC, como abaixo:

⁸ O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi concluído em 16 de dezembro de 1966, entrou em vigor internacionalmente em 23 de março de 1976, foi aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, ratificado em 24 de janeiro de 1992, promulgado pelo Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992, entrando em vigor para o Brasil em 24 de abril de 1992. Seu protocolo facultativo foi adotado pela Assembléia Geral da ONU em 16 de dezembro de 2008, e entrou em vigor em 23 de março de 1976.

⁹ O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi concluído em 16 de dezembro de 1966, entrou em vigor internacionalmente em 03 de janeiro de 1976, foi aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226 de 12 de dezembro de 1991, ratificado em 24 de janeiro de 1992, promulgado pelo Decreto n. 591 de 6 de julho de 1992, entrando em vigor para o Brasil em 24 de abril de 1992. O PIDESC tem atualmente 164 Estados-partes. Seu protocolo facultativo foi adotado pela Assembléia Geral da ONU em 10 de dezembro de 2008, e entrou em vigor em 05 de maio de 2013.

¹⁰ Os Princípios de Limburg (Doc UN E/CN.4/1987/17, Annex) foram definidos em uma reunião dos mais conceituados juristas ocorrida na Faculdade de Direito da Universidade de Limburg (Maastricht, Os Países-Baixos) em junho de 1986, e tratam da implementação do PIDESC, da natureza e do escopo das obrigações decorrentes do PIDESC, além da consideração de relatórios pelo então recém constituído Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, e também da cooperação internacional. Houve a participação de várias organizações de experts (juristas e doutrinadores) e centros de pesquisa, e de várias organizações subsidiárias da ONU (como o Centro das Nações Unidas para Direitos Humanos, a UNESCO, a OIT, a OMS, entre outros). (GOLAY, 2011, nota 109, p. 34). Importante ressaltar que este documento tem alto valor como doutrina, que constitui guia e parâmetro de interpretação das obrigações internacionais, além de se apresentar como fonte subsidiária de obrigações conforme o art. 38.1.d do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Os Princípios de Limburg também podem ser consultados em *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pp. 122-135.

“Art. 11:

1. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado pra si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.
2. Os Estados-Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:
 - a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
 - b) assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.” (BRASIL, 2012, p. 417-418) – grifos nossos.

Como na DUDH, o direito à alimentação é reconhecido como um elemento do direito a um nível de vida adequado (GOLAY, 2011, p. 33).

A abordagem fundada na segurança alimentar que prevaleceu em um primeiro momento tinha como objetivo promover a alimentação para todos, com ênfase não somente à quantidade de alimentação produzida, mas também quanto à sua disponibilidade e acessibilidade física e econômica para toda a população (GOLAY, 2011, p.5). Os Estados se comprometeram em reduzir, primeiramente o número e posteriormente a proporção de pessoas subalimentadas pela metade. Tal estratégia falhou, e em 2002 houve a mudança para uma abordagem fundada no direito à alimentação. Esta abordagem é mais ampla, e comprova que o direito à alimentação é complexo, envolvendo outros elementos que somente o foco na produção e no acesso ao alimento. A abordagem fundada no direito à alimentação é mais condizente com os instrumentos normativos que estabelecem a concretude deste direito e com aqueles instrumentos que o definem e direcionam sua realização. O componente da dignidade, imprescindível quando falamos dos direitos humanos, aparece e toma lugar de destaque, permeando todo olhar sobre os controles de execução e sobre as ações a serem implantadas.

As metas foram mantidas. A primeira delas se refere ao primeiro dos objetivos do milênio da Organização das Nações Unidas (ONU, 2000) de diminuir à metade o número de pessoas em situação de fome no mundo. A segunda se refere

a um objetivo da Cúpula Mundial de Alimentação de 2002 (promovida pela FAO), de diminuir à metade a proporção das pessoas em situação de fome no mundo.

O ano de 2015 foi um marco para o direito à alimentação, já que foi a data estipulada para que as duas metas acima referidas fossem alcançadas. Os resultados podem ser verificados no Mapa da Fome no Mundo da FAO (FAO World Hunger Map¹¹).

Ao analisarmos o Mapa da Fome no Mundo verificamos que apesar de vários países terem alcançado a primeira meta, a maioria dos países analisados ainda não conseguiram alcançar a segunda. Ademais, mesmo com todos os esforços envidados, ainda há 793 (setecentos e noventa e três) milhões de pessoas em situação de fome no mundo. As regiões ainda mais atingidas são a Ásia e a África. A demanda por alimento cresce ainda mais nessas regiões¹².

Para que seja concretizado o direito à alimentação, toda pessoa, a todo tempo, deve conseguir adquirir, por seus próprios meios ou por meios indiretos, de modo que esse gasto não ameace a satisfação de suas outras necessidades básicas, de acordo com seus valores culturais, alimentos adequados, produzidos de maneira a garantir a oferta de alimento também às gerações futuras, limpos, livre de substâncias nocivas, e que consigam suprir suas necessidades nutricionais de crescimento, desenvolvimento e manutenção de funções físicas e mentais, além de uma atividade física, em todas as etapas de sua vida.

O conceito de direito à alimentação apresenta-se pluridimensional, permeado pelo elemento da dignidade da pessoa. Tem como componentes elementos objetivos e não-objetivos.

A característica de objetividade se aplica a termos que são definidos sem maiores questionamentos, a saber, o que se entende como:

1) “necessário para a dieta do indivíduo como um todo” – estabelecido pelos padrões nutricionais de acordo com a idade, o gênero e a ocupação do indivíduo, em cada etapa de sua vida, conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o UNICEF;

¹¹ Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4674e.pdf> Acesso em 17 de fevereiro de 2016.

¹² Esta demanda adicional tem sido confirmada pelos relatórios de monitoramento confeccionados e publicados pelo MAPA (vide notas 2 e 3 *supra*).

2) “acessível economicamente” – estabelecido através do cálculo do que é necessário para que cada indivíduo possa atender à satisfação de todas as suas necessidades básicas¹³;

3) “acessível fisicamente” – estabelecido pela possibilidade de acesso físico à produção do alimento ou à sua aquisição;

4) “sustentável” – estabelecido pelas técnicas reconhecidas de produção que garantem a acessibilidade do alimento a esta e a futuras gerações.

A característica da não-objetividade se aplica a termos que não são passíveis de definição clara em padrões únicos e rígidos, ou seja, dependem de subjetiva avaliação de adequação. Como exemplo cita-se o termo “livre de substâncias nocivas” – estabelecido pelos padrões considerados aceitáveis de substâncias nocivas nas várias etapas da cadeia produtiva de alimentos – produção, processamento, industrialização, comercialização, abastecimento até a distribuição. Ainda, também, como exemplo, o termo “conformidade da alimentação com os valores culturais de um povo” – que não é passível de definição a não ser pelo reconhecimento que o próprio povo faz em relação a seus valores culturais.

De todos os elementos (corolários do direito à alimentação), destacam-se dois, pois são expoentes importantes da garantia da dignidade humana, do desenvolvimento econômico e social, da justiça social e dos direitos fundamentais (a ideologia constitucionalmente adotada), a saber: 1) o foco na dignidade da pessoa - a necessidade do empoderamento da pessoa – toda pessoa deve ser capaz de prover seu alimento (adequado) por seus próprios meios; e 2) a adequação cultural deste alimento (que só é passível de ser analisada a partir da identificação e do reconhecimento do próprio sujeito).

Dentre estes dois, ressalta-se o elemento cultural do conceito do direito à alimentação, pois este é imprescindível para que o sujeito se desenvolva através do processo de conhecimento de seu lugar-no-mundo, se reconheça enquanto sujeito em constante evolução, e seja consciente de suas tradições, cultura e identidade. Assim, o processo de seu empoderamento se torna completo.

¹³ Este cálculo pode ser feito com base nas informações compiladas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese, disponíveis em <http://www.dieese.org.br/> (acesso em 31/10/2015).

5. CULTURA ALIMENTAR COMO OPORTUNIDADE PARA O AGRONEGÓCIO E PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO

Aprendi a ver a cozinha como um espaço cultural: lugar de misturas que atende as necessidades da nutrição e do prazer, que possibilita criatividade, que expressa crenças, que cria paladares. Aprendi também que há ciência na panela: a mistura dos ingredientes reflete um longo aprendizado humano. Para cada local, cada clima e cada povo se faz uma escolha. E ela será, certamente, a mais adequada. (NUNES, 2010, p. 16)

A cultura, segundo Leopoldino da Fonseca (2010) “não se restringe a um conteúdo, mas deve ser sempre um processo de abertura.” Citando Farjat (2004), o autor observa que “*a verdadeira cultura decorre mais do processo do que das normas, é uma maneira de apreender a vida, uma abertura crítica ao mundo, um elemento fundamental do liame social.*” – grifos do autor (FARJAT, 2004 *apud* LEOPOLDINO DA FONSECA, 2010, p. 326).

Esta crítica é importante para se enxergar a cultura como um processo de abertura do indivíduo ao mundo, ao outro, processo esse que é crítico, um meio de se compreender e apreender o mundo. Este processo da cultura não é consequência de uma previsão normativa, o papel das normas é garantir que o processo de reconhecimento da cultura e de vivência e experiência cultural possa ser vivido de forma livre por todas as pessoas, sem discriminação. A liberdade é fundamental neste processo, e aparece como valor maior a ser protegido pelo sistema normativo. Dessa forma, é essencial que o indivíduo possa exercer, viver sua liberdade de forma livre, e, em se descobrindo como ser-no-mundo se desvencilhe do véu que encobre as evidências culturais.

Estes elementos são reconhecidos pela própria comunidade como elementos de pertencimento, que reforçam o vínculo personalíssimo entre os integrantes da comunidade e são reelaborados através das práticas e vivências cotidianas.

O cultivo do alimento, as escolhas alimentares, os rituais de preparação, as próprias receitas, o ato de se reunir para cozinhar, ter a cozinha como o coração da casa, lugar de contar causos e estórias, o orgulho de saber preparar o que os representa, tudo isso é demonstração da cultura que é inerente ao indivíduo e à comunidade a que pertence. Tais características são singulares e só podem ser percebidas na convivência.

Como bem lembra Souza (2002a),

“Valores culturais específicos são postos em evidência ante *valorações* mais amplas que se levem a cabo. E, sejam estas *valorações* o mero resultado de conhecimentos anteriores, definidos nas *vivências*, ou a consequência de *experiências inevitáveis* que se integram na própria personalidade, é incontestável que elas motivam a conduta humana e influem, por fim, na própria conduta social.” (p. 298-299) – grifos do autor

Estes valores devem ser também reconhecidos pelo Estado como de grande relevância, e podem, identificados, agregar grande valor aos produtos locais. Como exemplo importante temos o reconhecimento do modo artesanal de fazer queijo de minas na região do Serro, lembrado por Pinto e Simões (2016, p. 9), ao promoverem o entendimento de que “a cultura alimentar deve ser reconhecida como patrimônio imaterial”.

Tal reconhecimento é importante porque a partir dele tem início o empoderamento não só de um indivíduo, mas de toda uma comunidade. Fala-se não somente na obtenção de um produto, mas no nascimento de um senso de pertença ligado à cultura alimentar e à exaltação dessa cultura, de um modo de existir, de uma tradição culinária, que fortalece os mercados locais e é uma oportunidade de negócio coerente com a “ideologia constitucionalmente adotada” pelo legislador brasileiro.

O reconhecimento da cultura alimentar como elemento que agrega valor, que identifica um produto especial, competitivo, com mercado crescente, tem como efeito a sua própria proteção e sua preservação.

Züge aponta que:

“Nos países da Europa, em especial, há um longo histórico de proteção do local de produção. Esses países utilizam-no como uma forma de desenvolvimento local e competitivo e também para a proteção de uma identidade cultural da região e usada dos produtos dela oriundos.” (2013, p. 185)

Züge fala aqui da avaliação de conformidade e especificamente dos selos de origem, e apresenta os benefícios deste tipo de reconhecimento, os quais podem ser esperados também no reconhecimento da cultura alimentar como patrimônio imaterial no Brasil.

“Para o consumidor, a identificação dos produtos certificados, em particular quando a instituição certificadora ou a norma já são bem conhecidas, agrega novo valor a eles, proporcionando maior aceitação pela declaração de qualidade e segurança oferecidas, de acordo com os requisitos da

norma. Por outro lado, nem sempre o valor agregado reflete em incremento do preço, mas, de modo geral, na decisão de compra do produto em relação a outro similar, recomenda-se a sua utilização em razão da satisfação obtida pelo atendimento às expectativas. Esse é o principal atributo agregado pelo produto que adquire o direito de utilização de um selo ou marca: maior visibilidade no mercado, diferenciado visualmente dos demais produtos similares por exibir a representação gráfica do padrão de qualidade.” (ZÜGE, 2013, p. 186)

Apesar das perspectivas otimistas tanto em relação ao agronegócio brasileiro quanto ao reconhecimento da cultura alimentar como oportunidade de concretizar a efetividade do direito à alimentação em todo seu alcance e escopo, ainda há vários problemas a serem enfrentados.

Como bem lembra Amado (2013),

“Uma importante falha que se pode notar, em especial ao longo da história do controle de alimentos no Brasil, é o fato de que, apesar do número expressivo de normativas e regulamentos sobre o setor e da presença de duas entidades responsáveis pela garantia da idoneidade e inocuidade dos alimentos, existe uma morosidade expressiva entre o período de promulgação de um regulamento e sua real implementação. Esta morosidade está relacionada não somente à falta de diálogo entre as instituições governamentais, como também à falta de diálogo destas instituições com a sociedade como um todo. Infelizmente, apesar de todos os esforços na criação de instâncias deliberativas e órgãos de fomento, a produção de normas e regulamentos ainda tem precedência a ações de cunho educativo e de desenvolvimento da cadeia produtiva.” (p. 222)

Ainda nos coloca o autor:

“A realidade brasileira e dos demais países em desenvolvimento é a da convivência de extremos na produção de alimentos, com indústrias e fornecedores sofisticados convivendo lado a lado com a tecnologia de produção e transformação artesanal e muitas vezes informal. Nesse ambiente heterogêneo, um dos desafios é balancear as iniciativas de controle de alimentos com as ações de desenvolvimento das pequenas e médias indústrias a um nível mínimo de segurança.” (2013, p. 225)

Importante salientar que o direito à alimentação, dada sua característica de direito humano, de natureza imperativa, gera para todos os Estados (inclusive para o Brasil) obrigações de três tipos:

- 1) uma obrigação negativa, de **não-violar** o direito à alimentação, ou seja, o Brasil não pode ser ele mesmo o agente violador deste direito;
- 2) uma obrigação (positiva) de **proteger** o direito à alimentação de terceiros violadores;

3) e uma obrigação (positiva) de **garantir** os meios para que todos (e qualquer um) possam usufruir e terem garantido o (seu) direito à alimentação.

Ressalta-se que essas obrigações são de fim, e são direcionadas a todos os órgãos e entes governamentais, em todos os poderes e em todos os três níveis da federação.

A predominância de atos normativos emanados de órgãos do Poder Executivo, sobretudo em nível federal; a consequente overdose legislativa de atos normativos secundários; a gestão centralizadora das políticas públicas elaboradas; a falta de cooperação entre entes federados na execução das políticas públicas referentes ao agronegócio e também ao direito à alimentação; a falta de liberdade dos entes estaduais e sobretudo dos municípios no enfrentamento dos problemas na gestão e na execução das políticas públicas; a falta de um estudo mais específico sobre processos de produção de alimento representativos das culturas alimentares tradicionais locais que os reconheça como valor; tudo isso causa um distanciamento entre os gestores e os afetados, que acaba por obstaculizar a concretização da oportunidade de efetivar o direito à alimentação e de incrementar o agronegócio com a valorização da cultura alimentar.

Desse modo, se há o entendimento, por parte do Estado, da sociedade e de todos os sujeitos, da importância da cultura alimentar como oportunidade de efetivar o direito à alimentação em consonância com o agronegócio, os obstáculos identificados serão enfrentados e vencidos.

6. CONCLUSÃO

O agronegócio tem grande importância para o desenvolvimento econômico e social no Brasil, foi responsável por mais da metade das exportações brasileiras no mês de março de 2016.

O sistema normativo concernente é denso, com vários tipos de atos normativos, oriundos tanto de fonte interna quanto internacional.

Conforme os princípios da Legisprudência e o princípio da subsidiariedade (Teoria da Legislação), o agronegócio apresenta gestão centralizadora, o que desestimula a cooperação entre os entes da federação e o protagonismo local, em desconformidade com o princípio da subsidiariedade.

Em relação ao princípio da coerência, a exigência é de que o direito do agronegócio promova a dignidade da pessoa, o desenvolvimento econômico e social, a justiça social e a garantia dos direitos fundamentais, especialmente o direito à alimentação.

O conceito do direito à alimentação apresenta-se pluridimensional, permeado pelo elemento da dignidade da pessoa. De todos os elementos, corolários do direito à alimentação, ressalta-se o elemento cultural, pois este é imprescindível para que o sujeito se desenvolva através do processo de conhecimento de seu lugar-no-mundo, se reconheça enquanto sujeito em constante evolução, e seja consciente de suas tradições, cultura e identidade.

O reconhecimento da cultura alimentar como valor, e como patrimônio imaterial é importante pois a partir dele há o empoderamento de toda uma comunidade. Cresce um senso de pertença ligado à cultura alimentar e à exaltação dessa cultura, que fortalece os mercados locais e é uma oportunidade de respeito ao princípio da coerência e à ideologia constitucionalmente adotada pelo legislador brasileiro.

O desenvolvimento econômico, social, humano, local e regional se intensificam; através do fortalecimento local e regional observamos o princípio da subsidiariedade; promovemos a dignidade da pessoa e a justiça social.

Através da promoção da cultura alimentar local o agronegócio torna-se coerente.

REFERÊNCIAS

AMADO, Joaquim Eustáquio de Souza. **Segurança dos Alimentos**: uma visão sistêmica. IN: VILELA, Evaldo Ferreira; CALLEGARO, Geraldo M. (Ed.) Elementos de defesa agropecuária: sistema normativo, invasões biológicas, comunicação, história, risco e segurança dos alimentos, conformidade e rastreabilidade. Piracicaba: FEALQ, 2013, p. 215-234.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agronegócio responde por mais da metade de todas as vendas externas do Brasil em Março.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2016/04/agronegocio-responde-por-mais-da-metade-de-todas-as-vendas-externas-do-brasil-em-marco> Acesso em 08/04/2016.

BRASIL, Ministério Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. **Balança Comercial do Agronegócio – Março/2016.** Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/nota%20balanca%20agro%20marco%20vale.docx Acesso em 08/04/2016.

EUROPEAN COUNCIL, **Mandelkern Group on Better Regulation Final Report**, 2001.

FARJAT, Gerard. Pour un Droit Economique. Paris: Puf, 2004 *apud* SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Lições de Direito Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002b.

GOLAY, Christophe. **Droit a l'alimentation et Acces a la Justice**. Academie de Droit International Humanitaire et de Droits Humains a Geneve. Ed. Bruylant, 2011.

KAITEL, Cristiane Silva. **A Efetividade e a Elaboração Legislativa do Direito à Alimentação**: Política Pública, Educação e Gestão Participativa. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. Rio De Janeiro: Forense, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. Ed., Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NUNES, Maria Lúcia Clementino. **História da Arte da Cozinha Mineira por Dona Lucinha**. 4ª Ed. São Paulo: Larousse do Brasil, 2010.

OECD/Food and Agriculture Organization of the United Nations. **OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2015-en

ONU, **Declaration du Millenaire**. RES A/RES/55/2, 2000. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/n00/559/52/pdf/n0055952.pdf?openelement> (acesso em 30/06/2015).

PINTO, H. S.; SIMÕES, R. A. **Cultura Alimentar como Patrimônio Imaterial da Humanidade: desafios e oportunidades para a gastronomia brasileira**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2016 (Texto para Discussão nº 195). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 4 de abril de 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Letícia Camilo dos. **Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária**. IN: VILELA, Evaldo Ferreira; CALLEGARO, Geraldo M. (Ed.) Elementos de defesa agropecuária: sistema normativo, invasões biológicas, comunicação, história, risco e segurança dos alimentos, conformidade e rastreabilidade. Piracicaba: FEALQ, 2013, p. 15-71.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002a.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Lições de direito econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002b.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

VILELA, Evaldo Ferreira; CALLEGARO, Geraldo M. (Ed.) **Elementos de defesa agropecuária**: sistema normativo, invasões biológicas, comunicação, história, risco e segurança dos alimentos, conformidade e rastreabilidade. Piracicaba: FEALQ, 2013.

WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

WINTGENS, Luc J. Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence. In: **Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation**. Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing, 2002, p. 9-39.

WINTGENS, Luc J. Legitimacy and Legitimation from the Legisprudential Perspective. IN: **Legislation in Context: Essays in Legisprudence**. Aldershot: Ashgate, 2007, p. 3-42.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: Practical Reason in Legislation**. Farnham: Ashgate, 2012.

WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Editors). **The Rationality and Justification of Legislation**. Essays in Legisprudence. Legisprudence Library 1. Springer, 2013.

ZÜGE, Roberta Mara. **Avaliação da Conformidade no Agronegócio**. IN: VILELA, Evaldo Ferreira; CALLEGARO, Geraldo M. (Ed.) Elementos de defesa agropecuária:

sistema normativo, invasões biológicas, comunicação, história, risco e segurança dos alimentos, conformidade e rastreabilidade. Piracicaba: FEALQ, 2013, p. 175-197.