



Aspectos jurídico-políticos das práticas agrárias sustentáveis no âmbito do Mercosul para a segurança alimentar e cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2)

Gil Ramos de Carvalho Neto

Doutorando em Direito, UNESP, Brasil
gil.neto@unesp.br

Hebert Fabricio Tortorelli Quadrado

Mestrando em Direito, UNESP, Brasil
hebert.quadrado@unesp.br

Welington Batista Lourenço

Mestrando em Direito, UNESP, Brasil
welington.lourenco@unesp.br

Elisabete Maniglia

Professora Doutora Livre-Docente, UNESP, Brasil
manigliaelisabete@gmail.com

RESUMO

O presente artigo objetiva explicitar como a segurança alimentar e a agricultura sustentável são tratadas no âmbito do Mercosul e como podem ser alcançadas, visando atender as metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Como metas específicas busca-se verificar se há tratamento da segurança alimentar nos objetivos institucionais do Mercosul; observar se há tratamento da agricultura sustentável nos objetivos institucionais do Mercosul e quais as possíveis implicações para os objetivos do bloco econômico. Além disso, procura-se analisar criticamente a segurança alimentar no Mercosul e sua relação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 da Agenda 2030. Para alcançar os objetivos, utiliza-se como metodologia a revisão da literatura, pois há a necessidade de identificar e compreender como a matéria é tratada pelo bloco econômico e qual sua convergência com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como o que seriam práticas agrárias sustentáveis. O estudo tem relevância pelo momento econômico mundial, o qual tende a elevar as desigualdades sociais, bem como pela necessidade de se estabelecerem mecanismos que reforcem a segurança alimentar de forma sustentável no âmbito internacional. Como resultado, verificou-se que a segurança alimentar é tratada de forma sucinta no âmbito do Mercosul e que as práticas agrárias sustentáveis são imprescindíveis para que o bloco econômico atinja seus próprios fins e também os do ODS 2. Essa conclusão deve servir como incentivo para o incremento da sustentabilidade na agricultura.

PALAVRAS-CHAVE: Sustentabilidade; agricultura; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bloco econômico constituído pelo Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, e que atualmente tem por finalidade criar um mercado comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela. Este bloco tem por objetivo principal promover, através dos mecanismos de mercado, a livre circulação de bens, mercadorias e serviços entre os países que o integram.

A segurança alimentar vem sendo debatida, em um plano global, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. Afirma-se que há segurança alimentar “quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que possam atender às suas necessidades nutricionais e preferências pessoais para uma vida ativa e saudável”¹ (FAO, 2010, p. 08, *tradução nossa*).

Embora a finalidade essencial dos blocos econômicos seja criar uma zona de livre circulação de bens e serviços, é possível que tais ambientes institucionais sejam – dentro de seu escopo – utilizados como instrumentos de regulação de políticas comuns a todos os Estados Partes. É possível que temas relacionados à segurança alimentar possam, portanto, ser debatidos e regulados dentro destes blocos, além das legislações nacionais de cada país e das diretrizes da FAO.

O Mercosul, dentre muitos outros blocos, possui maior destaque nesta discussão. Ele é integrado por países relevantes na produção agrícola mundial, sendo que em alguns destes, como Argentina e Brasil, este setor possui alta relevância econômica. Este bloco econômico, em específico, representa um ambiente institucional propício ao debate da segurança alimentar em suas múltiplas dimensões porque, embora seja integrado por países em desenvolvimento e de grande produção agrícola, é fortemente afetado por problemas relacionados à desigualdade

¹ “Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”.

social, como pobreza e fome.

Além disso, verifica-se que a evolução do cenário ambiental mundial leva a uma forte pressão para que as práticas agrícolas sejam exercidas de forma sustentável. Pela importância do setor para os países integrantes do Mercosul, essa questão não tem como passar despercebida. As próprias exigências contidas, de forma expressa ou implícita, na ideia de segurança alimentar, condicionam os produtores agrícolas a buscarem esse patamar. No âmbito do Mercosul, assim, esse tema – agricultura sustentável – também pode ser debatido e regulado nos mesmos moldes do tema da segurança alimentar.

Assim, justifica-se a presente pesquisa em face dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que esta instituição estabelece a meta, no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2, de “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Isto porque, a despeito dos últimos avanços no combate à fome, ainda havia, em 2014, 795 milhões de pessoas no mundo em estado de desnutrição crônica. Pretende-se, assim, acabar com a fome e com a má nutrição e garantir que todas as pessoas tenham acesso a alimentos nutritivos.

O problema que se apresenta, portanto, é: o Mercosul, como bloco econômico, e os países que o integram, como Estados Partes, possuem alguma preocupação normativa explícita com a segurança alimentar e com a agricultura sustentável?

Como hipóteses da pesquisa pode-se supor que: i) existe uma regulamentação comum de segurança alimentar e de agricultura sustentável no âmbito do Mercosul, o que fortaleceria a institucionalização dos temas e contribuiria com o atingimento do ODS 2; ii) inexistem uma regulamentação explícita da segurança alimentar e da agricultura sustentável no âmbito do Mercosul, o que contribuiria para a desinstitucionalização do tema; iii) existem normativas internas dos Estados Partes, a contribuir com o fortalecimento da segurança alimentar e da agricultura sustentável no atingimento do ODS 2; iv) inexistem normas internas, o que contribui com o enfraquecimento da segurança alimentar e da agricultura sustentável e para o consequente não atingimento do ODS 2.

OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é explicitar como a segurança alimentar e a agricultura sustentável são tratadas no âmbito do Mercosul e como podem ser alcançadas, visando atender as metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Como metas específicas busca-se verificar se há tratamento da segurança alimentar nos objetivos institucionais do Mercosul; verificar se há tratamento da agricultura sustentável nos objetivos institucionais do Mercosul e possíveis implicações para os objetivos do bloco econômico; e, finalmente, analisar criticamente a segurança alimentar no Mercosul com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 da Agenda 2030.

METODOLOGIA

Em relação à metodologia, utiliza-se a revisão bibliográfica e documental não

sistematizada. Em associação, utiliza-se o método hipotético-dedutivo.

O presente artigo foi estruturado em três seções. Na primeira, será abordado o tratamento da segurança alimentar nos objetivos do Mercosul, em que se discutirá como o debate sobre este tema evoluiu dentro dos órgãos que integram o bloco. Na segunda seção, será abordado o tratamento da proteção ambiental visando a agricultura sustentável nos objetivos do Mercosul. Na terceira seção, por fim, se analisará como o tratamento dado pelo bloco econômico sul-americano ao tema da segurança alimentar reflete no cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 da Agenda 2030.

RESULTADOS

O tratamento da segurança alimentar nos objetivos do Mercosul

O Mercosul foi constituído em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção e nele figuram, como Estados Partes, a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela. Enquanto bloco econômico, objetiva principalmente o desenvolvimento em conjunto dos países participantes.

Entre os objetivos do Mercosul se destacam: a livre circulação de bens, serviços, fatores produtivos e pessoas; eliminação de direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias; adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); adoção de uma política comercial comum; coordenação de forma conjunta das políticas macroeconômicas (setores agrícola, comércio exterior, comunicação, cambial, fiscal, entre outras), a fim de que se estabeleçam condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; por fim, o compromisso de harmonização das legislações internas com a normativa do bloco econômico.

Roberto Grassi Neto (2013, p. 116) e Edécio Vigna (2008, p. 02) asseveram que o tema da segurança alimentar é relativamente novo no âmbito do Mercosul e de seu Parlamento (Parlasul), pois tais discussões se iniciaram em 2008 com o estabelecimento das comissões permanentes. Dessa forma, o desenvolvimento da segurança alimentar no âmbito do Mercosul não vem desconectado de eventos globais.

Assim, a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, pode ser considerada a entrada do tema da segurança alimentar no Mercosul. A esse respeito, destaca Edécio Vigna (2008, p. 02-03) que, por ocasião desse evento, as organizações nacionais e internacionais começaram a pensar e relacionar a defesa do meio ambiente com a produção de alimentos.

Dessa forma, quatro anos depois, durante a XIV Reunião do Grupo Mercado Comum, conforme destacado por Roberto Grassi Neto (2013, p. 116), os representantes da sociedade civil que à época integraram a Reunião Especializada de Meio Ambiente (REMA) trataram da sugestão e aprovação de diretrizes básicas sobre política ambiental a serem adotadas pelo bloco. Tais medidas foram pouco efetivas, pois toda a atenção da reunião estava voltada para a discussão da Tarifa Externa Comum (TEC) e os produtos que seriam excluídos da lista de exceções.

Ainda deve ser destacado que, em 1995, as organizações nacionais de defesa dos consumidores dos Estados Partes criaram a Associação de Consumidores do Mercosul e, paralelamente, os defensores de ações do combate à fome passaram a divergir ideologicamente sobre o conceito de segurança alimentar e de soberania alimentar.

Nota-se que, até este momento, as discussões sobre segurança alimentar no âmbito do Mercosul são poucas, além de frágeis e pouco efetivas. A esse respeito, Edélcio Vigna (2008, p. 03) destaca que “o Mercado Comum vai cumprindo inapelavelmente o objetivo a que foi criado: ser uma zona livre de comércio e, por isso, não divide sua atenção com questões sociais. Sua centralidade é a construção do mercado”.

Nesse mesmo sentido conclui Elisabete Maniglia (2009, p. 138), ao destacar que o Mercosul não atribui relevância ao tema da segurança alimentar, pois na gênese do bloco econômico a retórica adotada era que a integração desses países, e a interação desses com os demais países do mundo seria realizada com base nos chamados mecanismos de mercado (liberação econômica) - processo diverso da União Europeia, que já centrava sua preocupação na segurança alimentar e na questão agrícola.

Paralelamente à superação da fase de integração dos Estados Partes ao Mercosul, acontece a ampliação da discussão, no âmbito interno de cada Estado Parte, sobre o conceito e alcance das expressões “segurança alimentar” e “soberania alimentar”. Além disso, fora do âmbito do Mercosul, a FAO passa a intensificar seus debates sobre segurança alimentar destacando, nesse sentido, a Cúpula Mundial da Alimentação que termina com a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e com o Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação.

Dessa forma, Luiz Eduardo Waldemarin Wanderley (2002, online) conclui que o Mercosul se vê pressionado por movimentos sociais e sindicais no sentido de que sua estrutura seja mais permeável a temas sociais. Nesse sentido, foi instituído no Brasil, em 1996, o Foro Consultivo Econômico Social do Mercosul (FCES) com vistas à propositura de recomendações que visem o aprimoramento econômico e social do Mercosul, bem como o acompanhamento, a análise e a avaliação do impacto social e econômico derivado das políticas adotadas pelo bloco. Em consonância, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), como um movimento que “articula pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de ensino na luta pelo Direito Humano à Alimentação e pela Soberania Alimentar”.

Por ocasião da 18ª reunião do Conselho de Mercado Comum (CMC), realizada na Argentina em 2000, os representantes dos Estados Partes assinaram a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social e, nesse sentido, concordaram que somente o crescimento econômico não é suficiente para erradicar a pobreza, comprometendo-se a criar políticas comuns contra a exclusão social.

No mesmo sentido, Roberto Grassi Neto (2013, p. 117) contribui e acrescenta a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) e o Programa de Coesão Social, que se revelam como projetos importantes de combate à pobreza e à exclusão social por meio da promoção do acesso à moradia, educação, saúde e alimentação da população mais vulnerável.

Em 2006, o Brasil aprovou a Lei nº 11.346 conhecida como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Elisabete Maniglia (2009, p. 173) ao tratar da LOSAN entende

que o sistema criado pela lei criou condições para a “formulação da política e do plano nacional nessa área, com diretrizes, metas e recursos, instrumentos de avaliação e monitoramento, composto de ações e programas integrados, envolvendo diferentes setores de governo e a sociedade na busca pela alimentação suficiente e de qualidade para todos”.

Em relação aos impactos dessa lei no Mercosul, Edélcio Vigna (2008, p. 06) destacou que a lei foi apresentada como um modelo de legislação aos Estados Partes e também nas diversas instâncias do Mercosul, como, por exemplo, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF).

Há, ainda, a Comissão de Alimentos do Mercosul (CA/MS), sobre a qual Edélcio Vigna (2008, p. 06) destaca a finalidade de aprofundar as discussões sobre a segurança dos alimentos para os consumidores, inclusive harmonizando regulamentos.

Em 2008, na IX Reunião do REAF, ocorrida em Buenos Aires (Argentina), os representantes da Argentina, Paraguai e Uruguai reconheceram o protagonismo da agricultura familiar para a segurança alimentar e para a soberania alimentar na América do Sul. Edélcio Vigna (2008, p. 06) destaca que, durante o evento, foi aprovada a criação do Grupo de Altas Autoridades para discutir segurança e soberania alimentar.

No âmbito do Parlasul, os parlamentares têm avançado na discussão da segurança alimentar, principalmente nas Comissões de Direitos Humanos e de Meio Ambiente, mais sensibilizadas com o tema, tal como destacado por Edélcio Vigna (2008, p. 07).

Em 2010, em mais uma reunião dos representantes dos Estados Partes, estes elaboraram um Comunicado Conjunto dos Estados Partes. Roberto Grassi Neto (2013, p. 118) mencionou que no item 33 do documento foi destacada a importância da promoção de programas de segurança alimentar e nutricional em benefício das populações dos países que integram o Mercosul, bem como de seus associados.

Recentemente, a atuação do Mercosul, no que se refere à segurança alimentar e nutricional, perfaz-se nas resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC), que traduzem o entendimento do bloco ao incorporar em suas resoluções algumas normativas internacionais de fora do bloco, permitindo maior permeabilidade dos produtos aqui produzidos em mercados internacionais. Exemplos recentes dessas alterações são a rotulagem frontal de alimentos com alto teor de gorduras, sódio e açúcares e alteração na qualidade fitossanitária dos alimentos.

O importante é que o Mercosul continue a impulsionar as discussões sobre o tema. Edélcio Vigna (2008, p. 07) destacou que a questão da soberania e da segurança alimentar está nas discussões sobre a água, o sistema de produção de alimentos, de abastecimento, de comercialização, de saneamento, de crédito e orçamento etc.

O tratamento da agricultura sustentável nos objetivos do Mercosul

O meio ambiente não estava elencado como uma das preocupações iniciais do Mercosul. Todavia, o cenário mudou com o avanço da crise ambiental, com o aumento da conscientização a partir dos debates mundiais e pelo estabelecimento de bases para legislar sobre o tema. Assim, o bloco firmou o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM), o qual, dentre outras disposições, orienta em seu artigo 3º a busca pelo

desenvolvimento sustentável e recomenda, em seu artigo 6º, alínea “c”, a harmonização das normas ambientais (BRASIL, 2004, online).

Tais disposições, evidentemente, têm significativas implicações econômicas e ambientais. No aspecto econômico, serão responsáveis por orientar uma postura ética e respeitadora do princípio da igualdade entre os membros do bloco, para que nenhum deles se sobressaia nas negociações comerciais em face de uma violação das normas ambientais que permita o estabelecimento de menores custos para suas mercadorias e constitua uma vantagem indevida.

No tocante ao aspecto ambiental, as disposições mencionadas permitem a adoção de uma postura equilibrada com as necessidades ambientais atuais do planeta, condicionando o desenvolvimento do país-membro à sua sustentabilidade e, em consequência, com a sustentabilidade do Mercosul como um todo único.

Em uma região com bons índices de biodiversidade, mas que, ao mesmo tempo, tem forte estruturação e, até mesmo, dependência do setor agrário, torna-se natural que os dois temas – agricultura e ambiente – sejam tratados de forma conjunta. A agricultura, exercida nos moldes majoritários ou minoritários, precisa atingir os fins a que se destina – a produção de gêneros agrários para alimentação e outros – mas deve fazê-lo respeitando os paradigmas atuais da humanidade, incluindo o da sustentabilidade.

A evolução agrária, com a passagem do tempo, conduziu a agricultura a um cenário em que suas atividades extrapolam a divisão econômica clássica dos “três setores”². Aquela se reinventa e pode incorporar elementos que sejam entendidos como importantes ou fundamentais quando do seu tempo. Sua produção, integrante da economia moderna, precisa caminhar com respeito aos ditames da agenda ambiental contemporânea.

A situação da natureza não pode piorar. A estrutura fundiária e natural existente deve ser, no mínimo, aquela considerada como suficiente para a produção dos gêneros agrários, buscando-se ainda promover o investimento necessário para que o ambiente não seja prejudicado e, de preferência, até mesmo passe a integrar a produção – como pela adoção do sistema de agrofloresta, por exemplo.

Na sede do Mercosul, para embasar os debates internos ao bloco econômico, criou-se o Subgrupo de Trabalho nº 08 - Agricultura, conforme preconizado pela Resolução do Grupo Mercado Comum Mercosul GMC/RES/nº 75/98. Houve negociações, especialmente no tocante à agricultura familiar – o que vem de encontro à ideia do ODS 2, já que esse modelo de produção busca promover o desenvolvimento sustentável rural envolvendo os aspectos social, econômico, cultural e ambiental.

As negociações resultaram na criação da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), por meio da Resolução do Grupo Mercado Comum nº 11/04, o que resultou em há importantes projetos de financiamento, estímulo, participação social, igualdade de gênero e instrumentos de visibilidade de produtos e serviços do setor.

² Setores da economia são segmentos em que se dividem as atividades econômicas e produtivas da sociedade. Correspondem ao setor primário (agricultura, pecuária e extrativismo), ao secundário (indústria) e ao terciário (serviços e atividades comerciais).

A agricultura familiar teve grande destaque no bloco entre 2006 e 2016, pelos níveis mais altos de renda dos produtos agrícolas, o que possibilitou um aumento de sua participação nas cadeias produtivas. A própria REAF impulsionou a criação de espaços de incremento da participação social no Mercosul, o que influenciou decisivamente discussões comerciais e de política agrícola no âmbito do bloco³ (NIEDERLE, 2016, p. 27, *tradução nossa*).

O agronegócio, por sua vez, não pode ser desconsiderado. Embora tenha participado de grandes negociações no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 – as da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo Mercosul-União Europeia – na busca pela abertura de mercados, os governos Lula (2003-2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) focaram na OMC e foram poucos os acordos comerciais celebrados no período (NOGUEIRA, 2020, p. 13).

No que diz respeito à agricultura sustentável no Mercosul, o maior desafio envolve a concretização do acordo com a União Europeia, bloco econômico que apresenta grandes exigências ambientais e que coloca atenção na região, considerando-a significativa para com a segurança alimentar. As tratativas iniciaram em 1999, mas, pelas diferenças entre as expectativas e ambições, foram encerradas em 2004 – ainda que com constantes tentativas de retomada das negociações. Em 2016, com maior reestruturação das duas partes e interesse mútuo no avanço, houve novas discussões, ao passo que, em 2019, o acordo foi aprovado no âmbito dos blocos, faltando a aprovação dos países integrantes.

Contudo, em 2020, o Parlamento Europeu posicionou-se contra a ratificação do acordo de livre-comércio se não houvesse regras claras de garantia dos dois blocos quanto ao desenvolvimento sustentável. A aprovação, naquele Parlamento, de projeto proibindo a importação de produtos advindos de regiões de desmatamento, evidencia que o respeito ao ODS 2 será imprescindível. Sendo assim, o Brasil, principalmente, tem muito a perder se não se adequar. A União Europeia é uma importante parceira comercial do Brasil para produtos agrários, sendo a segunda maior compradora de carnes e de óleo de soja brasileiros no primeiro bimestre de 2023, sem contar as aquisições de grupos de produtos agrários pertencentes a complexos não alimentares (ANGELO; OLIVEIRA; GHOBRIEL, 2023, online).

Os produtos brasileiros que serão afetados em caso de conclusão do acordo seriam: cacau, café, madeira, milho, óleo de palma, soja e produtos de origem animal (PARLAMENTO EUROPEU, 2022, online). A lista, assim, inclui gêneros agropecuários alimentares e não-alimentares, com potenciais implicações para diferentes nichos agrários.

Para que se possa falar em práticas agrícolas sustentáveis, uma vez que se trata de ideia que pode ter diversos significados e propostas, este trabalho vale-se do disposto na meta 2.4 do próprio ODS 2 da ONU, a saber: seriam práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, online).

³ [...] tal vez sea más prudente reconocer que la propia REAF impulsó la demanda por más espacios de participación social [...] para influir de manera más decisiva en las discusiones comerciales y de política agrícola .

Sob esse prisma, entende-se que o agronegócio pode aproximar-se da sustentabilidade se, além do aumento da produtividade, adaptar-se às mudanças climáticas e às intempéries e promover o bem-estar da natureza, viabilizando ganho de escala na sustentabilidade. Por sua vez, a agricultura familiar também teria que se resguardar quanto às mudanças climáticas e não descuidar da produtividade, mantendo sua produção próxima à preservação da biodiversidade.

É relevante frisar que a agricultura familiar tem boas possibilidades de ter grande relevância nos debates no Mercosul na atualidade e nos próximos anos. Isso se deve ao fato de que a ONU estabeleceu o Decênio da Agricultura Familiar a partir de 2019 e que este irá durar até 2028. Corroborando essa percepção, verifica-se que a presidência *pro tempore* do Brasil no Mercosul, no segundo semestre de 2021, buscou estabelecer uma metodologia de trabalho visando à produção alimentar sustentável no bloco econômico (BRASIL, 2021).

Por fim, tudo isso deve considerar o cenário das mudanças climáticas. Já existe uma iniciativa do bloco quanto a essas questões, cuja discussão já se iniciou no âmbito do Parlasul no que tange aos impactos nos setores produtivos (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2021, online). A iniciativa levou ao anúncio da criação, na Conferência das Partes 19 (COP19) – encontro da ONU sobre a temática do clima - em Glasgow (Escócia), de um grupo negociador sobre mudanças climáticas no âmbito do Mercosul, mas ainda sem maiores desdobramentos.

Análise da segurança alimentar no Mercosul e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

A busca pela segurança alimentar, em qualquer cenário ou local, terá que se valer da sustentabilidade para poder ser atingida em plenitude. Sabe-se que o princípio do conceito – embora existam antecedentes históricos sobre o tema em alguns países – teve sua principal formatação e seu primeiro grande impulso com o Relatório Brundtland da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987, de forma conjugada com a ideia de desenvolvimento.

O conceito foi discutido em muitos eventos internacionais e a relevância do tema levou o secretário-geral da ONU da época, Kofi Annan (1997-2006), a propor a realização da Cúpula do Milênio, aproveitando a força simbólica do momento histórico para tratar das necessidades reais das pessoas de todo o mundo. Do evento resultou a Declaração do Milênio, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a serem alcançados até o ano de 2015.

Mesmo com toda a importância dos temas que foram listados como objetivos, eles acabaram não sendo atingidos no prazo e a ONU, ainda no ano de 2012, durante a Cúpula Rio+20, deu início a um processo de discussão e planejamento da construção de novos objetivos e metas comuns ao desenvolvimento mundial. Como resultado, criou-se a Agenda 2030, com novos objetivos e metas para o desenvolvimento mundial a serem atingidos até aquele ano.

Na alçada da Agenda 2030 da ONU, assim, são propostos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consistem em dezessete metas fundamentais para a humanidade e que se relacionam, em maior ou menor grau, com o universo da segurança alimentar.

A ONU trabalha os temas associando os tópicos “desenvolvimento” e “sustentabilidade”. Vale anotar que, a princípio, tal associação possivelmente leva em conta a acepção convencional de desenvolvimento⁴ – que se mescla de forma não totalmente clara com a ideia de desenvolvimento econômico. Se essa foi a opção do ente internacional, será mais complicado atingir todos os dezessete ODS simultaneamente e dentro do prazo proposto.

Observa-se que o desenvolvimento não precisa ser contraditório com a sustentabilidade. A vertente econômica é importante, mas a ela devem ser agregadas outras dimensões, como as questões sociais, ambientais, éticas, políticas e jurídicas, de forma que se possa falar em verdadeiro desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, assim, teria plena ligação com a segurança alimentar que, como tema interdisciplinar, está relacionada a diversas áreas do conhecimento, que dialogam entre si para compor os elementos que fazem parte desse universo.

Na sua definição moderna, a segurança alimentar agrega pontos como a segurança nacional, a capacidade produtiva, a estocagem, a sanidade dos alimentos, o abastecimento alimentar, a acessibilidade a eles e a qualidade nutricional. Todos esses pontos foram sendo agregados no decorrer do século XX, em decorrência das Grandes Guerras Mundiais, de fatos econômicos e dos debates internacionais afetos à questão alimentar (CARVALHO NETO, 2018, p. 22-28).

Não se pode esquecer, ainda, que os países do globo têm diferentes realidades quanto à produção agrária e o oferecimento de alimentos – advindos da própria produção nacional - a seus cidadãos. Isso pode estar relacionado a fatores naturais – como clima, temperatura, solo – ou a fatores econômicos e políticos – como a disponibilização de crédito para a produção, a aquisição de alimentos por parte do governo e a priorização da produção para o mercado interno ou para a exportação. Assim sendo, o comércio internacional, exatamente pela relação com a agricultura e a alimentação, tem influência nas questões afetas à segurança alimentar.

Quanto ao tema, os acordos multilaterais foram celebrados ainda na época do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), sua sucessora, deu-lhes continuidade a partir de sua criação, em 1995. A Rodada Uruguai de negociações comerciais internacionais tratou do Acordo Agrícola e deixou de fora do livre comércio apenas as restrições advindas da preservação dos recursos naturais e a constituição de estoques de produtos agrícolas que estivessem ligados a programas de segurança alimentar (MALUF; REIS, 2013). Essa postura restringiu o alcance dos programas de segurança alimentar.

No palco do comércio internacional, a rodada subsequente da OMC (Rodada Doha) manteve os debates desequilibrados, considerando a predominância dos interesses do grupo de países centrais (como os Estados Unidos e a União Europeia) em detrimento dos países que são grandes exportadores agrícolas, mas que acabam restando isolados no debate, como o Brasil (MALUF; REIS, 2013). O resultado evidencia que a ideia – já debatida pelo menos desde os anos 1940 – de que a segurança alimentar poderia ser alcançada através do mero uso de

⁴ Ligada às ideias de Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) e Karl Marx (1818-1883).

instrumentos de mercado é equivocada.

Considerando o cenário da segurança alimentar e da presença e atuação dos blocos econômicos (como o Mercosul) em matérias relacionadas ao tema, é importante explicitar que, assim como a produção interna de alimentos nos países é econômica e politicamente relevante, as importações de alimentos também são – esta última, como recurso permanente ou eventual, a depender das condições dos países exportadores e importadores dos alimentos. Torna-se relevante, assim, discutir o papel atribuído à produção própria de alimentos ou o papel dos mercados no enfrentamento da questão alimentar (MALUF; REIS, 2013).

O Mercosul tem membros de destaque na produção agrícola do cenário internacional. Brasil e Argentina, por exemplo, estão entre os principais produtores de *commodities*, como soja e trigo. Ainda assim, vale mencionar que muitas das *commodities* não são gêneros agrícolas de maior relevância para fins de segurança alimentar.

Pelo fato de os Estados Partes do bloco serem países em desenvolvimento, cujo setor agrícola tem destaque relevante nas respectivas economias nacionais, pode-se estabelecer uma análise da situação do bloco econômico sul-americano em relação ao cenário proposto pela ONU no tocante aos ODS vinculados ao tema deste artigo. De forma mais diretamente relacionada às questões de segurança alimentar, menciona-se o Objetivo número 2 - Fome zero e agricultura sustentável. Há outros objetivos que tocam, em maior ou menor grau, em aspectos com alguma relação com a segurança alimentar (casos do Objetivo 1 – Erradicação da pobreza; Objetivo 3 – Saúde e bem-estar e Objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis). Todavia, este artigo estudará apenas o Objetivo número 2 por opção metodológica.

O Objetivo 2 dos ODS (Fome zero e agricultura sustentável) foi estabelecido pela ONU, de forma integral, como sendo “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Valendo-se de cinco subdivisões, esse tópico estabelece os planos temáticos a serem atendidos até 2030 nessa alçada específica. Este artigo estudará o ODS 2 de forma livre, ou seja, sem se preocupar de forma explícita com os subtópicos.

Neste ponto, torna-se fundamental lembrar que este estudo não identificou uma normativa comum que trate de segurança alimentar dentro do bloco econômico sul-americano aqui estudado, sendo a mesma delegada às legislações internas dos países componentes do bloco. Dessa forma, todos os países componentes do Mercosul tutelam os aspectos relativos à segurança alimentar em maior ou menor grau, conforme suas realidades locais e políticas.

Como este artigo dispõe-se principalmente a realizar a análise sob uma alçada internacional – a análise do bloco econômico Mercosul em relação a eventual preocupação normativa com a segurança alimentar – torna-se fundamental a análise a partir de um arcabouço conceitual comum na esfera internacional, já que sua definição é variável e não uniforme dentro do bloco, além de extrapolar o objeto deste estudo. Assim, um esquema internacional comumente adotado quanto ao tema define quatro dimensões: a disponibilidade dos alimentos, o acesso aos alimentos, a utilização dos alimentos e dos nutrientes, e a estabilidade, ligada à ideia de tempo e que perpassa todas as demais dimensões citadas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

A disponibilidade de alimentos está relacionada à sua existência. Isso envolve aspectos produtivos, bem como os de comércio nacional e internacional e ainda os de abastecimento e distribuição de alimentos. De acordo com suas condições rurais, os países podem obter os alimentos de forma direta - a partir de terras produtivas (agricultura, criação de animais, cultivo de frutas) ou por meio de outros recursos naturais como pesca, caça, coleta de alimentos – ou cumprirem com a dimensão da disponibilidade a partir da rede de comércio local ou via ações de provimento – caso de, por exemplo, entrega de cestas básicas.

A obtenção dos alimentos de forma direta é menos sensível às necessidades internas de um bloco econômico no que diz respeito aos produtos nacionais do país, salvo se a quantidade produzida for insuficiente. Na ocorrência desta hipótese, ou na impossibilidade de obtenção plena de algum gênero agrário pela via direta, entram em cena o comércio nacional e o internacional. Quando for o caso de obtenção pelo comércio interno, não há situações de toque que atinjam o regramento do bloco econômico. Caso não seja possível, o comércio internacional é a alternativa, e a tratativa via Mercosul pode ser importante.

O acesso aos alimentos inclui aspectos tanto físicos quanto econômicos, abrangendo questões desde a logística e processamento de alimentos, até preços, não apenas dos alimentos, mas também das outras necessidades básicas como acesso das famílias à educação e saúde (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017). Ou seja, essa dimensão tem forte vertente econômica e social, que deve ser atendida de maneira imediata ou mediata pelos Estados, a depender das orientações políticas seguidas pelos respectivos governantes.

A utilização dos alimentos e de seus nutrientes refere-se ao seu uso biológico, isto é, ao aproveitamento e utilização dos alimentos pelos corpos humanos. As condições de saneamento básico e saúde das pessoas influenciam essa dimensão, da mesma forma que a segurança dos alimentos em termos químicos e sanitários. Tal dimensão inclui ainda o conhecimento nutricional, as escolhas e os hábitos alimentares da população e o papel social da alimentação na família e na comunidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, p. 17).

A estabilidade, por sua vez, é o elemento temporal das três dimensões anteriores. Desafios na disponibilidade, acesso ou utilização dos alimentos, que podem ser transitórios ou de longa duração, são importantes para a definição de ações, tanto as adotadas pelas famílias quanto pelas políticas públicas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, p. 17).

A definição internacional, de responsabilidade da mesma entidade supranacional que propôs os ODS, revela-se suficiente, ainda que reserve espaço para uma atuação mais específica pelos países. Elementos como a tramitação da temática pelas instâncias do Mercosul e a busca por elaboração de acordos comerciais, como o que está em final de negociação com a União Europeia, permitem inferir que os Estados Partes do Mercosul não estão parados em relação à busca pela efetividade do direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional. Corrobora essa inferência o fato de que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015) já impeliram os países-membros do Mercosul a trabalharem o tema da alimentação em suas jurisdições.

É importante frisar também que a segurança alimentar no Mercosul, para ser atingida,

pressupõe uma cooperação plena entre os países membros e não apenas medidas pontuais como eventual troca de alimentos entre tais nações – essa seria uma medida paliativa pontual. O atual cenário de despertar de um novo Mercosul, resgatado do esquecimento, deve ter por norte a cooperação em diversos aspectos para que se chegue à segurança alimentar no bloco.

A cooperação interna precisa envolver: iniciativas tributárias comuns e cooperativas; cooperação social entre seus povos; empréstimos preferenciais entre os países – inclusive em se considerando a crise atual da Argentina, o que denota que um possível equilíbrio dinâmico da situação econômica dos países do bloco deve estar focado no progresso conjunto de todos eles. Essa conquista implica em melhores condições sociais e ambientais, incluindo a sustentabilidade agrária.

Cita-se, aqui, a título ilustrativo, a situação uruguaia, já que o país enfrenta significativos problemas de seca continuada na região, o que tem afetado a agropecuária e, em consequência, a economia do país e as pessoas. O fato de ser um fenômeno que tem se apresentado de forma continuada – é o terceiro ano consecutivo de seca, atingindo a pior intensidade dos últimos vinte anos (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, 2023, online) – reforça a constatação de que o fator ambiental e climático seguirá exigindo atenção e cooperação entre os Estados Partes.

CONCLUSÃO

Este artigo busca estudar a existência de preocupação na alçada legislativa (ou a ausência dela) no bloco econômico Mercado Comum do Sul (Mercosul), tendo em vista a fundamentalidade cada vez maior do tema para a humanidade. A seleção do tema ocorre devido à natureza da região em questão, na qual os países desempenham papéis significativos como agentes produtivos na esfera agrícola. Além disso, considerando a premissa de que a lógica subjacente a um bloco econômico reside na priorização de questões comerciais e econômicas, busca-se avaliar se um bloco econômico situado em uma localidade com tais características e atributos apresenta, ou não, uma vantagem coletiva positiva no tratamento da temática da segurança alimentar.

Além disso, por se saber que a agenda mundial demanda atenção a temas diversos ao menos desde os anos 2000, e que um deles permanece sendo a busca pela erradicação da fome em um cenário de sustentabilidade (vide os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM e, agora, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS), este trabalho pretendeu relacionar a situação constatada na realidade jurídica do Mercosul com os ODS, mais precisamente àquele que dá atenção ao tema da erradicação da fome - o Objetivo 2 de Desenvolvimento Sustentável (Fome zero e agricultura sustentável).

Partindo da análise sobre a normativa do Mercosul, constatou-se que o bloco econômico sul-americano não tem uma uniformização legislativa no que tange às questões de segurança alimentar, delegando o tratamento do tema a cada um dos seus membros (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) nos próprios ordenamentos jurídicos internos. Tal posição

não surpreendeu, a princípio, já que blocos econômicos são criados para fins prioritariamente comerciais, tarifários e trabalhistas, mas pela situação diferenciada da região - todos os Estados Partes do bloco são países em desenvolvimento, com significativas desigualdades sociais, e são *players*⁵ agrícolas de destaque no globo - poderia existir alguma disposição além do lugar-comum de um bloco econômico.

Como o estudo da normativa interna de cada Estado Parte extrapolaria o propósito deste artigo, foi adotado o conceito internacional de segurança alimentar para fins de verificação dos avanços ou retrocessos no atendimento ao ODS 2. A análise da situação do Mercosul em relação ao ODS 2 constatou, inicialmente, que o bloco econômico não tem uma dedicação plena a trabalhar com o tema da segurança alimentar - setorialmente, há avanços temáticos, mas a ausência de um conceito temático único em sede do bloco denota que ainda há campo para avançar.

Todos os países da região sofrem de uma regressão econômica causada pelas medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19⁶ e, mesmo sendo destaques agrícolas em tempos normais, acrescenta-se esse ponto para fins de viabilidade do cumprimento do ODS 2 até 2030, conforme meta da ONU. É certo que ainda há um espaço de tempo significativo até o final do prazo, mas a pandemia ainda não acabou e não há como medir qual será o impacto econômico e social completo da moléstia.

Além disso, as medidas de cooperação entre os Estados Partes do Mercosul precisam se fazer presentes para que se possa seguir avançando na estruturação e manutenção das práticas agrícolas sustentáveis, pois estas são essenciais para a realização de uma segurança alimentar plena. Para isso, é fundamental a constante atenção aos fatores ambiental e climático, como se pôde vislumbrar pela situação agropecuária uruguaia do início de 2023.

Assim sendo, o cenário de avanço da tutela legislativa da segurança alimentar precisa continuar - apesar e devido ao cenário de dificuldade/recuperação econômica - para que as populações dos países membros do Mercosul possam ficar cada vez mais próximas da erradicação da fome e da justiça social em seus territórios. Avançar com o aprimoramento da normativa do Mercosul nesse sentido - mesmo não sendo um dever *per se* de um bloco econômico - pode vir a ser uma significativa contribuição para a região e, de forma mediata, para o planeta.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ANGELO, José Alberto; OLIVEIRA, Marli Dias Mascarenhas; GHOBRI, Carlos Nabil. Balança Comercial dos Agronegócios Paulista e Brasileiro, Primeiro bimestre de 2023. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 1-14, mar. 2023. Disponível em: <<http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=16127>>. Acesso em: 04 maio 2023.

⁵ Adaptado do universo corporativo para uso neste texto, aqui o termo é utilizado no sentido de significar que são países que têm relevância no ramo produtivo agrário.

⁶ A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 que, por não dispor de vacina quando de seu surgimento, se espalhou rapidamente pelo mundo, causando uma pandemia ainda não encerrada.

BRASIL. **Decreto nº 5.208, de 17 de setembro de 2004**. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm>. Acesso em 06 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Representantes do Mercosul discutem políticas públicas para agricultura familiar em 2021**. Publicado em 18/08/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/representantes-do-mercosul-debatem-acoes-para-agricultura-familiar-em-2021>>. Acesso em 04 maio 2023.

CARVALHO NETO, Gil Ramos de. **Segurança alimentar e cultivos transgênicos: um binômio para a sustentabilidade?** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, São Paulo, 2018, p. 22-28.

FAO. **The state of Food Insecurity in the World (SOFI): Addressing food insecurity in protracted crises**. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação: Roma, 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i1683e.pdf>. Acesso em: 22 maio 2023.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança Alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2: fome zero e agricultura sustentável**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>>. Acesso em 07 maio 2023.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Diante da seca brutal que castiga a produção de alimentos e com a presença do presidente do Uruguai, Ministros da Agricultura do Mercosul, Chile e Bolívia pedem que os países ricos cumpram os compromissos de assistência**. Disponível em: <<https://www.iica.int/pt/prensa/noticias/diante-da-seca-brutal-que-castiga-producao-de-alimentos-e-com-presenca-do>>. Acesso em 20 maio 2023.

MALUF, Renato Sérgio Jamil; REIS, Márcio Carneiro dos. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Orgs.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143.pdf>. Acesso em 04 jun. 2021.

NIEDERLE, Paulo. REAF Mercosur: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO); REUNIÓN ESPECIALIZADA EN AGRICULTURA FAMILIAR (REAF). **REAF/MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5749s/i5749s.pdf>>. Acesso em 04 maio 2023.

NOGUEIRA, Saulo Pio Lemos. **O agronegócio nas relações comerciais Mercosul-União Europeia**. 2020. 46 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Documentos Temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 · 2 · 3 · 5 · 9 · 14**. 2017. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos--ods-1--2--3--5--9--14.html>>, p. 18-32. Acesso em 03 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional (Relatório 2014)**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf, p. 14-33. Acesso em 12 jun. 2021.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Termina Seminário sobre Impacto das Mudanças Climáticas nos Setores Produtivos**. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/19793/2/parlasur/termina-seminario-sobre-impacto-das-mudancas-climaticas-nos-setores-produtivos.html>>. Acesso em 20 maio 2023.



PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento Desflorestação**. Alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu, em 13 de setembro de 2022, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 995/2010 (COM(2021)0706 – C9-0430/2021 – 2021/0366(COD)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311_PT.html#def_1_1. Acesso em 06 maio 2023.

VIGNA, Edécio. Segurança Alimentar no âmbito do Mercosul e do Parlasul. **Nota Técnica nº 144**. Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC. Brasília: out. 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo Waldemarin. Mercosul e sociedade civil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 16, n. 1, p. 63-73, 2002. DOI 10.1590/S0102-88392002000100008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000100008>>. Acesso em 07 maio 2023.