



**Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação,  
Olivier De Schutter**

**MISSÃO AO BRASIL  
(12 a 18 de Outubro de 2009)**



A tradução oficial deste informe para o português não é prevista nas normas das Nações Unidas, por não tratar-se de idioma oficial da Organização. O Relator Especial desejou, no entanto, que este informe pudesse ser lido no Brasil. Esta tradução foi realizada por uma tradutora profissional credenciada junto às Nações Unidas.

## Resumo

O Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação realizou missão oficial ao Brasil nos dias 12 a 18 de Outubro de 2009. O Relator Especial ficou impressionado pelo grau de compromisso e a diversidade dos esforços realizados pelo Governo do Brasil para melhorar a situação da segurança alimentar no país.

O presente relatório examina as políticas que permitiram que o Brasil atingisse notável progresso no combate à fome, e particularmente contra a desnutrição infantil, desde 2002. O relatório identifica ainda uma série de desafios para o futuro, e inclui recomendações sobre como enfrentá-los.

Recomendações específicas são feitas com relação à necessidade de assegurar: (a) o estabelecimento de uma instituição nacional independente para a promoção e a proteção dos direitos humanos; (b) o fortalecimento do SISAN; (c) o reforço da capacitação técnica do Ministério Público Federal; (d) o melhoramento da situação dos direitos dos povos indígenas; (e) a avaliação de impacto *ex ante* do direito à alimentação no contexto de projetos infra-estruturais de grande escala; (f) o respeito à liberdade de expressão e à liberdade de associação exercidos na forma de protesto social legítimo; (g) a consolidação continuada das políticas sociais do Programa Fome Zero; (h) o uso máximo dos recursos públicos disponíveis para a realização progressiva do direito à alimentação; (i) a distribuição de terras; (j) a avaliação participativa das diferentes formas de agricultura (as de grande e pequena escala), e do apoio oferecido pelo Estado Brasileiro a cada uma delas; (k) a avaliação participativa do impacto da política de comércio exterior sobre o direito à alimentação; (l) o cumprimento de exigências sociais e ambientais nas plantações de cana-de-açúcar.

## **I. INTRODUÇÃO**

1. O Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, Sr. Olivier De Schutter, realizou missão oficial ao Brasil entre os dias 12 e 18 de Outubro de 2009. A finalidade da missão foi avaliar o progresso feito desde a missão de 2002 do Relator Especial anterior, Sr. Jean Ziegler<sup>1</sup>, bem como os obstáculos remanescentes à realização do direito à alimentação no Brasil.

2. Durante a missão, o Relator Especial participou do Seminário sobre Mecanismos de Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, organizado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Luta contra a Fome (MDS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e organização não-governamental brasileira Ação pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). Encontrou-se com o Ministro das Relações Exteriores, Sr. Celso Amorim, o Ministro do Desenvolvimento Social e Luta contra a Fome Sr. Patrus Ananias, e o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Sr. Guilherme Cassel. Encontrou-se ainda com representantes dos Ministérios da Saúde, Educação e Agricultura, e com o vice-diretor da Casa Civil, Sr. Dos Santos. No Congresso Nacional, encontrou deputados de vários grupos, bem como o Presidente do Senado, Sr. José Sarney, e o Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Michel Temer. Foram organizadas, ainda, reuniões com o chefe da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Sr. Pedro Antonio Arraes; com o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Sr. Rolf Hackbart; com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); com o CONSEA, sob a liderança de seu presidente, Sr. Renato Maluf; e com membros do Ministério Público Federal, inclusive com a Sra. Gilda Pereira de Carvalho, chefe da Procuradoria Federal para Defesa dos Cidadãos (PFDC). O Relator Especial manifestou sua gratidão ao Sr. Milton Rondo do Ministério das Relações Exteriores, e ao Sr. Crispim Moreira do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como à Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra pelo apoio recebido durante a visita. O Relator Especial é, ainda, muito grato aos representantes da sociedade civil que encontrou durante sua missão, inclusive representantes das comunidades indígena e quilombola, e agradece particularmente o Sr. Sérgio Sauer, Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, Terra e Território.

3. O presente relatório apresenta uma introdução ao estado de realização do direito à alimentação no Brasil. A seguir examina como o Brasil vem se desincumbindo dos três níveis de obrigações identificadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contidos no Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:<sup>2</sup> respeitar, proteger e realizar o direito à alimentação. A estrutura do relatório é baseada nesta tipologia, e os temas discutidos não são, portanto, classificados de acordo o nível de importância. Embora reconheça o impressionante alcance dos programas de cooperação Sul-Sul que o Brasil criou ou apoia, programas estes que buscam promover a agricultura e o desenvolvimento rural em países em desenvolvimento, o Relator Especial concentrou seus esforços na situação do direito à alimentação no Brasil, e lamenta que este aspecto das políticas brasileiras não tenha podido ser incluído neste informe.

## **II. VISÃO GERAL DA FOME E DA DESNUTRIÇÃO NO BRASIL**

4. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2009, o Brasil classifica-se em 75º lugar, entre os países de alta renda. O IDH apresentou considerável melhora, de 0,685 em 1980 a 0,813 em 2007, com taxa média de melhora de 0,63% ao ano, embora a taxa de melhora tenha sido mais baixa ultimamente (0,41% ao ano desde 2000). Decompondo-se o IDH em seus principais componentes, o Brasil está acima da média mundial em cada categoria (exceto no PIB per capita), mas abaixo da média da América Latina e do Caribe (exceto em educação). O índice de pobreza Humana do Brasil é consideravelmente melhor de que o seu IDH: o Brasil ocupa o 43º lugar entre 135 países.

---

<sup>1</sup> Ver E/CN.4/2003/54/Add.1.

<sup>2</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observação Geral n.º 12 (E/C.12/1999/5), parágrafo 15.

Isso sugere que o Brasil tem sido particularmente eficaz em lidar com formas extremas de privação. Os níveis médios de IDH escondem, no entanto, disparidades regionais e étnicas significativas. O Relatório do desenvolvimento Humano Brasil 2005 mostra que no ano 2000 os afro-descendentes gozavam do mesmo IDH que a população branca havia gozado em 1980.<sup>3</sup>

5. O último levantamento em grande escala sobre a desnutrição foi realizado em 2003.<sup>4</sup> Entre adultos, observou-se déficit de peso em 4% da população, excesso de peso em 40,6% e obesidade em 11,1%. A desnutrição entre adultos é um fenômeno fortemente ligado ao gênero, no Brasil: índices peso/altura inferiores à média acima de 6% só foram observados entre mulheres, particularmente nas regiões rurais do Nordeste, do Centro-Oeste e do Sudeste, e as taxas de prevalência entre mulheres eram duas vezes, ou mais, as taxas dos homens, em quase todos os grupos. Além disso, 8,5% das mulheres com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo demonstravam déficit ponderal, enquanto entre os homens a porcentagem foi de 4,5%. A prevalência de déficit de peso apresentou menor associação com a etnia, embora apenas entre mulheres Africanas e Afro-descendentes de áreas rurais a taxa tenha atingido 6%.

6. Dados oficiais mais recentes indicam que a insegurança alimentar ocorre em 37,5% dos lares, embora existam fortes variações regionais, indo de 25% na região sul a 55% na região Nordeste.<sup>5</sup> Grave insegurança alimentar concentra-se nos lares pertencentes à faixa de mais baixa renda e entre famílias em que o nível de escolaridade da mãe é baixo. Características étnicas também foram determinantes: tanto a insegurança alimentar moderada quanto grave são quase duas vezes mais prováveis em lares cuja pessoa de referência é Afro-Brasileiro.

7. A desnutrição infantil foi substancialmente reduzida entre 1996 e 2006, particularmente entre crianças da região Nordeste e, em geral, entre as crianças de famílias de baixa renda. O déficit médio de crescimento (índice de altura para a idade) observado foi de 7%, maior entre meninos (8,1%) que entre meninas (5,8%), ligeiramente mais freqüente em áreas rurais (7,5%) que em urbanas (6,9%), com prevalência muito mais alta no Norte do Brasil (14,7%) do que no resto do país. O nível educacional da mãe esteve mais fortemente correlacionado com resultados melhores do que os diferenciais em nível de renda: nas famílias em que a mulher tem menos de três anos de escolaridade, a prevalência de déficit no crescimento é oito vezes maior que nas famílias em que a mãe completou 12 anos de escolaridade. Os diferenciais de renda entre os quintis mais altos e mais baixos estiveram associados a prevalência três vezes maior de déficit de crescimento. A taxa média de emaciação (índice peso/altura) foi de 1,4%, e não excedeu 3% em qualquer grupo, sugerindo assim que as formas agudas de desnutrição se encontram agora sob maior controle no país. A prevalência de crianças abaixo do peso (peso para a idade) foi de 1,9% em âmbito nacional, embora atingisse 4,5% no caso de crianças cujas mães tinham pouca escolaridade e pertencessem à faixa de mais baixa renda. Baixo consumo de vitamina A foi observado também em 17,4% das crianças abaixo de cinco anos. As mais altas taxas de prevalência foram observadas no nordeste empobrecido (19%) e no sudeste comparativamente mais abastado (21,6%). As áreas urbanas também constataram taxas mais altas de prevalência que áreas rurais. Estes dados indicam também que a anemia tinha prevalência de quase 21% em média, o que não era correlacionado com o nível de renda ou a raça. Foram observadas consideráveis variações regionais, embora as duas regiões mais pobres demonstrassem resultados opostos: o norte tinha a taxa de prevalência mais baixa (10,4%), e o nordeste a mais alta (25,5%) do país. Crianças em áreas urbanas eram, em média, mais expostas a anemia que crianças em áreas rurais. Finalmente, o risco de obesidade atingia a média nacional de 7,3%.

---

<sup>3</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Relatório do desenvolvimento humano Brasil 2005 – Racismo, pobreza e violência*, PNUD Brasil, 2005, p. 59.

<sup>4</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003: Análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional dos brasileiros*, Rio de Janeiro 2004.

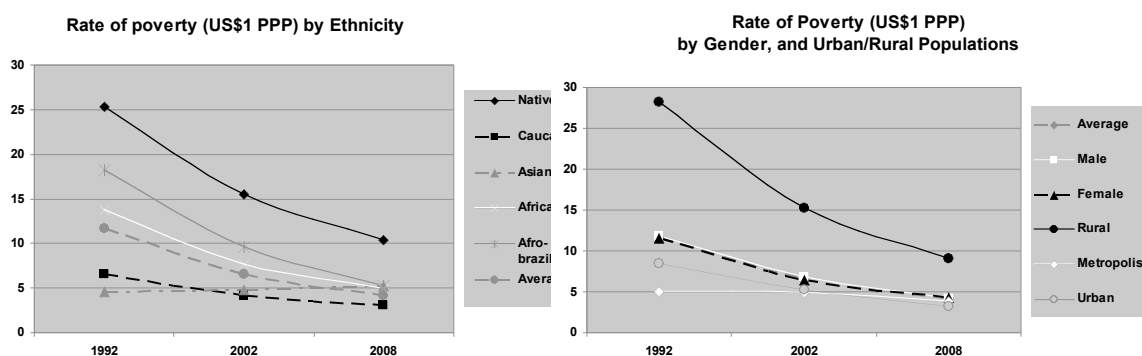
<sup>5</sup> Para as estatísticas contidas neste e nos próximos parágrafos, vide Ministério da Saúde, *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: Dimensões do Processo Reprodutivo e da Saúde da Criança*, Brasília, 2009, p. 232.

8. O monitoramento da insegurança alimentar no Brasil foi significativamente melhorada recentemente, com a reforma do *Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional*, SISVAN, que monitora o estado nutricional e de consumo de alimento de pessoas que usam os serviços do *Sistema Único de Saúde*, SUS, em todas as faixas etárias. As várias metodologias utilizadas incluem a SISVAN-WEB, uma plataforma nacional de TI totalmente integrada que permite que as unidades básicas de saúde dos municípios forneçam dados observados sobre a nutrição de mães e crianças. Essa modalidade tem estado ligada, desde 2007, ao monitoramento das condições do programa Bolsa Família. Em 2007, 39% dos municípios haviam apresentado alguma informação sobre a situação nutricional de suas populações (embora se admita que essas informações não sejam amostras representativas de toda a população), e entre os municípios participantes do Programa Bolsa Família a ocorrência de relatórios era muito mais elevada, ultrapassando 76%.<sup>6</sup> Isso deverá permitir, no futuro, que os responsáveis por políticas públicas avaliem o progresso com maior frequência, e com grande refinamento de detalhes.

9. As diferentes metodologias empregadas no âmbito do SISVAN produzem resultados bem diferentes. O último levantamento da região norte<sup>7</sup> relatou que persistem enormes variações regionais e sub-regionais. Embora o PNDS tenha observado desnutrição aguda (baixo índice peso/idade) em 1,7% das crianças do país todo, o levantamento regional revela que no Norte a taxa média era de 3,4%, e em três dos sete estados do norte a taxa ultrapassava 8%. Com respeito à desnutrição crônica (baixo índice altura/idade), a média nacional foi de 7%, a média na região norte foi de quase 15% e de cerca de 30% em três dos sete estados que compõem a região. Essa constatação sugere que um quadro adequado e oportuno da situação da desnutrição requer o uso de ferramentas que permitam maior refinamento na desagregação dos dados, e um constante influxo de dados atualizados.

10. De acordo com os dados disponíveis, a renda real entre os pobres aumentou de forma constante desde 2002. Isso é atribuído ao aumento constante do salário mínimo, a uma taxa bem superior à da inflação, e a programas de transferência de renda visando os habitantes de mais baixa renda

11. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio PNAD,<sup>8</sup> a evolução da pobreza extrema – definida como viver com menos de US\$ 1 PPP por dia – de 1992 a 2008, pode ser visualizada da seguinte maneira:

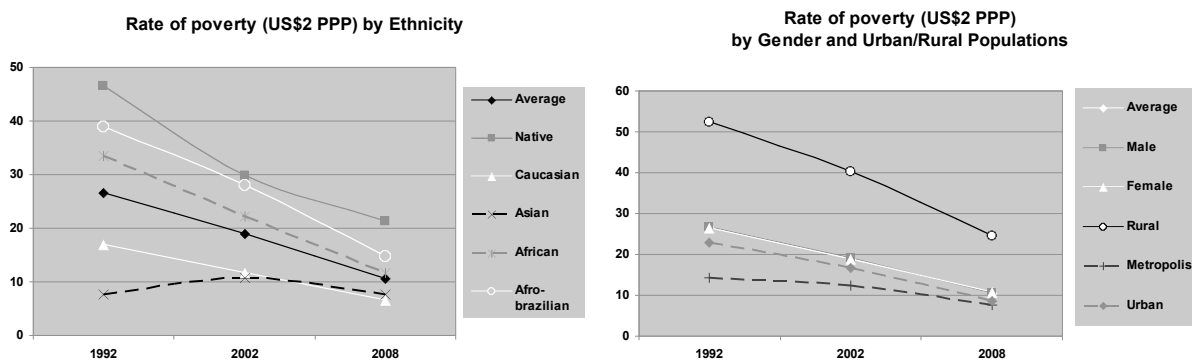


12. O declínio da pobreza também é acentuado usando-se o critério para privação moderada de renda – a linha de pobreza de US\$ 2 PPP:

<sup>6</sup> Ministério da Saúde, *Indicadores de Vigilância Alimentar e Nutricional, Brasil 2006*, Brasília, 2009, pp. 65-66

<sup>7</sup> Ministério da Saúde, *Chamada Nutricional da Região Norte 2007, resumo executivo*, Brasília, março 2009.

<sup>8</sup> Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio PNAD, pode ser obtida do banco de dados online da Fundação Getúlio Vargas ([http://www3.fgv.br/ibrecps/cpc/index\\_eng.htm](http://www3.fgv.br/ibrecps/cpc/index_eng.htm))



13. Torna-se claro a partir dos dados disponíveis que a pobreza e a desnutrição ainda afetam predominantemente pessoas de ascendência Africana, Afro-brasileira e indígena, embora a taxa de redução da pobreza seja consideravelmente mais elevada entre estes grupos, devido a partirem de níveis muito mais baixos de renda.

14. O restante deste relatório examina os desafios remanescentes e as políticas adotadas pelo Brasil de maneira a garantir plena realização do direito à alimentação. O Brasil colocou a luta contra a fome no centro de sua estratégia de desenvolvimento. Desde que foi adotada, em 2006, a Lei que estabelece o Sistema de Segurança Alimentar Nacional (SISAN) vem sendo usada como modelo em muitos países do mundo. A Lei (LOSAN) restabeleceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (CONSEA), que garante forte participação da sociedade civil na formulação de recomendações ao governo; ela aperfeiçoa a coordenação dos vários programas estabelecidos sob a estratégia “Fome Zero”, assim como aumenta o compromisso das agências responsáveis por implementar estes programas, e determinou que uma força-tarefa interministerial desenvolvesse uma Política Nacional e um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. A dimensão participatória destes programas, em particular por meio do trabalho realizado pelo CONSEA, é admirável e o sucesso do Brasil no combate à fome e à desnutrição, em particular a desnutrição infantil, dão testemunho da contribuição que estas estratégias participatórias podem oferecer para a realização destes objetivos.

### III. A OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

15. A obrigação de respeitar o acesso existente a alimentação adequada exige que os Estados não tomem medidas que resultem em impedir tal acesso.<sup>9</sup> Isso exige a existência de mecanismos de recurso para as vítimas de violações do direito à alimentação resultantes da adoção de tais medidas pelos Estados.

#### 1. A proteção jurídica do direito à alimentação

16. No dia 3 de fevereiro de 2010, a Câmara dos Deputados brasileira aprovou, em última rodada de votação, a Emenda Constitucional que garante o direito à alimentação. A adoção desta emenda confirma ainda mais o papel de liderança do Brasil na garantia institucional e legal do direito à alimentação. A adoção da emenda é especialmente importante na medida em que os tribunais parecem relutantes em aplicar diretamente o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apesar do nítido mandato constitucional contido no artigo 5.º, parágrafo 3 da Constituição, que os obriga a reconhecer a aplicabilidade dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico nacional.<sup>10</sup> O Relator Especial ficou impressionado pelo grau de envolvimento das organizações da sociedade civil no trâmite da emenda constitucional.

<sup>9</sup> Ver E/C.12/1999/5, parágrafo 15.

<sup>10</sup> O Relator Especial observa o debate em curso sobre a questão do impacto da Emenda Constitucional 45 sobre a classificação hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil anteriormente à adoção da referida Emenda.

17. No entanto, por ocasião da missão ainda persistiam lacunas na proteção do direito à alimentação. A proteção do direito à alimentação seria muito fortalecida pelo estabelecimento de uma instituição nacional independente, para promoção e proteção dos direitos humanos, de acordo com os Princípios de Paris, tal como recomendado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,<sup>11</sup> e conforme, ainda, ao compromisso assumido, pelo Brasil, no âmbito do processo de revisão periódica universal, de implantar tal instituição.<sup>12</sup> O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), situado sob a autoridade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, não é uma instituição independente para garantir a proteção do direito à alimentação, e sua Comissão Especial para monitorar violações do direito à alimentação, criada em 2003, suspendeu recentemente sua atividade de monitoramento.

18. O Relator Especial ficou impressionado com o papel desempenhado pelo Ministério Público Federal para proteger interesses coletivos e salvaguardar os direitos básicos dos cidadãos, e acolheu com satisfação a adoção, pelo Ministério Público Federal, de um conjunto de recomendações para fortalecer a proteção do direito à alimentação. De fato, segundo informação recebida durante a missão, o Ministério Público do Estado de Alagoas – pela primeira vez no Brasil – obteve com sucesso uma liminar para garantir às comunidades da área de Orla Lagunar, em Maceió, seus direitos fundamentais à alimentação, educação, saúde e habitação. O Relator Especial considera exemplar esta utilização proativa das garantias constitucionais para assegurar a efetivação do direito à alimentação, e insta o governo local a adotar todas as medidas necessárias ao cumprimento das recomendações do Judiciário. No entanto, o Relator Especial nota que a capacidade do Ministério Público Federal permanece, em certos sentidos, insuficiente para assegurar tais ações sistematicamente.

## **2. Medidas que impedem o acesso a recursos produtivos**

19. As comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais dependem de que o governo Brasileiro cumpra sua obrigação constitucional de demarcar suas terras ancestrais, fornecendo título e proteção a essa propriedade comunitária. No caso dos povos indígenas, a Constituição Federal de 1988 requer – em seu Artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – que o governo conclua todas as demarcações até 1993 no mais tardar. Entretanto, esta exigência constitucional não foi cumprida. Dificuldades consideráveis persistem, na demarcação territorial de todas as comunidades tradicionais. Algumas destas dificuldades estão ligadas à insegurança na titulação das terras, particularmente na região Amazônica, onde o registro da terra não foi concluído, o que leva a reivindicações de posse concorrentes.

20. De acordo com informações recebidas dos representantes da comunidade indígena, o processo geral de demarcação está virtualmente estagnado. Estas dificuldades no procedimento de demarcação são agravada pelos critérios adotados pelo Supremo Tribunal em sua decisão no caso Raposa Serra do Sol. Enquanto isso, reivindicações de propriedade privada sobre a terra e, mais recentemente, assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA, aumentam a pressão sobre essas comunidades tradicionais e as deslocam, frequentemente pelo uso da força sancionado pelo Estado. Grandes proprietários de terra contam sistematicamente com os tribunais para expulsar povos indígenas de suas terras e para tentar anular as diferentes ações administrativas que conduzem à demarcação, prolongando assim o procedimento e mantendo as comunidades deslocadas expostas a condições nutricionais e sanitárias chocantes. Um grande número de projetos de lei têm sido apresentados no Congresso, patrocinados por grandes proprietários de terra, visando limitar os direitos dos povos indígenas a sua terra, ou em oposição a medidas do governo para assegurar o progresso da demarcação. Essa paralisa no processo de demarcação de terras para comunidades indígenas é particularmente preocupantes porque, enquanto isso, as terras reivindicadas pelas comunidades tradicionais não estão protegidas contra “grilagem”, a apropriação fraudulenta de terras públicas por indivíduos particulares, e o presente relatório voltará ao assunto mais adiante.

<sup>11</sup> Ver, E/C.12/BRA/CO/2, parágrafo 7.

<sup>12</sup> Ver, A/HRC/8/27, parágrafo 83.

21. O Relator Especial entende as dificuldades ligadas ao esclarecimento dos registros fundiários e à titulação da terra nas grandes extensões da região Amazônica, bem como as dificuldades inerentes ao processo de demarcação. Ainda assim, insta o governo a adotar as medidas necessárias para garantir que as demarcações exigidas pela Constituição sejam aceleradas, que os procedimentos e padrões usados no processo sejam esclarecidos e simplificados e que, enquanto estejam pendentes as determinações e alocação final das terras, as comunidades tradicionais sejam apoiadas e tenham seu direito à alimentação assegurado por um nível mínimo de acesso a recursos produtivos, ou pelo fornecimento direto de auxílio alimentar culturalmente apropriado.

22. Os grande projetos de infra-estrutura que privam as comunidades de acesso à terra também criam alto risco de violações do direito à alimentação. Enquanto o Brasil aumenta o investimento em transporte, energia e infra-estrutura urbana, ao mesmo tempo expõe certos grupos a deslocamento e vulnerabilidade de ajustamento. Espera-se que o *Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC, invista R\$509 bilhões – cerca de US\$291 ao câmbio atual – de 2007 a 2010, dos quais mais da metade se destinam ao setor energético. Grandes projetos tais como represas e redes de transporte e distribuição de energia são conhecidos pelo impacto desproporcional que causam sobre as populações menos favorecidas, agravando assim seus já precários meios de subsistência.<sup>13</sup> O número maior de projetos e o cronograma premente para sua conclusão aumentam o risco de que a urgência possa prevalecer sobre a necessidade de avaliar concretamente os impactos ambientais, sociais e sobre os direitos humanos, e de envolver as comunidades locais em consultas efetivas. Por exemplo, quaisquer que sejam os méritos da transposição do rio São Francisco, as comunidades indígenas e outros ribeirinhos (comunidades tradicionais à beira dos rios) deveriam ser adequadamente consultados, e os procedimentos legais – tais como a autorização prévia, pelo congresso, para a exploração de recursos naturais em terras indígenas – deveriam ser integralmente cumpridos.

### **3. Uso excessivo de força e criminalização de movimentos sociais.**

23. O Relator Especial nota com preocupação que situações politicamente tensas – particularmente as que envolvam disputas de terras e a implantação de grandes projetos de infra-estrutura – ainda podem resultar em repressão violenta pelas forças de segurança do Estado, de forma incompatível com a necessidade de reagir com a devida contenção e de maneira proporcional.

24. Neste contexto, o Relator Especial tomou nota do recente relatório final da Comissão Especial para a Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, sobre a criminalização de movimentos sociais.<sup>14</sup> Este relatório, que focaliza a situação no Estado do Rio Grande do Sul, chegou à conclusão de que “existem indícios da criminalização dos movimentos sociais do campo e da cidade por parte dos poderes locais (...) [pode-se concluir que] esse processo de intimidação e criminalização esteja elevado ao nível de uma política de estado dos Três Poderes (...)” Maiores evidências deste processo, e do uso excessivo do poder estatal para cercear as liberdades de movimentos sociais, podem ser encontradas em dois julgamentos recentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, um dos quais tratou de escuta ilegal perpetrada contra organizações do movimento de trabalhadores rurais sem terra, e o outro com a impunidade ligada a uma expulsão forçada feita por milícia particular.<sup>15</sup>

25. O Relator Especial insta o estado, em nível federal, estadual e municipal, a tomar todas as medidas necessárias para garantir que formas legítimas de protesto e ativismo social gozem das proteções que lhes são reconhecidas pelas normas internacionais de direitos humanos. Além disso, o

---

<sup>13</sup> Ver, também, A/HRC/4/18, para. 21.

<sup>14</sup> Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, *Relatório Final do CDDPH sobre a Criminalização dos Movimentos Sociais*, Brasília, 20 de Outubro de 2009.

<sup>15</sup> Vide o Caso *Escher e outros c. Brasil* (Series ‘C’, N.º. 200), Julgamento, exceções preliminares, mérito e reparações) de 6 de Julho de 2009 (escuta ilegal pela polícia de pessoas ligadas ao *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST)); *Caso de Garibaldi c. Brasil* (Series ‘C’, N.º. 203), Julgamento (exceções preliminares, mérito e reparações) de 23 de Setembro de 2009 (falta de investigação apropriada da morte de trabalhador rural sem terra durante despejo forçado realizado por milícia privada).



Relator recorda que as restrições a atividades consideradas ilegais devem fundar-se no respeito ao Estado de Direito, e serem estritamente proporcionais ao objetivo público almejado.<sup>16</sup>

#### IV. A OBRIGAÇÃO DE PROTEGER O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

26. A obrigação de *proteger* o direito à alimentação requer que cada Estado garanta que empresas ou indivíduos não privem indivíduos de seu acesso a alimentação adequada.<sup>17</sup> As medidas conducentes a este resultado incluem a legislação trabalhista e ambiental, bem como a lei sobre propriedade e uso da terra.

##### 1. Relações Trabalhistas

27. A regulamentação trabalhista no Brasil – baseada na codificação de 1940 – não mudou de forma significativa desde 2002. Entretanto, as atividades de monitoramento por parte dos inspetores trabalhistas federais aumentaram, e o Brasil adotou uma série de medidas para reprimir condições assemelhadas ao trabalho escravo, particularmente em áreas rurais. Estes esforços, bem como o tremendo sacrifício de inspetores individuais, alguns dos quais foram assassinados no exercício de suas funções, são dignos de elogios. O Brasil deve aumentar os esforços para o enfrentamento deste problema. O Relator Especial encoraja o Brasil a adotar, particularmente, a emenda constitucional que permitiria a expropriação, sem compensação, de fazendas onde se tenha descoberto trabalho escravo. Trabalho escravo é, ao mesmo tempo, uma violação grave de um direito humano por si só, e a violação mais extrema do direito a nível de vida adequado, inclusive o direito a alimentação adequada, que é reconhecido no Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

28. Uma das principais ferramentas com que conta o governo para proteger o direito à alimentação dos trabalhadores é o poder de estabelecer o nível do salário mínimo nacional. Desde 2002, o salário mínimo têm sido reajustados anualmente e os aumentos resultaram em maior poder de compra em termos reais. A inflação acumulada de 2002 a 2008 foi de 64%, enquanto que o salário mínimo aumentou 158% durante o mesmo período. Os efeitos indiretos são dignos de nota: aposentados, e particularmente aposentados rurais, têm sua renda ligada ao salário mínimo nacional, cujo nível também influencia os salários no setor informal;<sup>18</sup> e além disso, por expandir constantemente o mercado consumidor interno, o Brasil tem maior resistência a choques externos, tais como a crise financeira de 2008.

##### 2. Regulamentação ambiental

29. A proteção do meio ambiente afeta o direito à alimentação de diferentes maneiras: garante a sustentabilidade do setor agrícola a longo prazo, assegura que o alimento produzido seja apropriado para consumo humano e que seja saudável, e garante ainda que a biodiversidade seja preservada, garantindo que espécies de sementes, plantas e animais permaneçam disponíveis para a produção de alimento e renovação dos recursos naturais.

30. Neste sentido, o Brasil adotou muitas medidas para garantir a compatibilidade da expansão agrícola com a proteção do meio ambiente. De acordo com o bioma, os estabelecimentos agrícolas devem reservar uma área para fins de preservação, a “reserva legal”, que varia de 20% a 80% da área total da fazenda. A falta de registro destas áreas reservadas, bem como a prática de desmatamento dentro delas, constituem crimes ambientais puníveis. Ademais, o Brasil concluiu recentemente um zoneamento nacional para a produção de cana-de-açúcar que desencoraja seu cultivo em mais de 81% da terra agricultável do país. Atualmente, os produtores que desrespeitem o zoneamento só seriam

---

<sup>16</sup> Ver a *Declaração do Direito e Responsabilidade de Indivíduos, Grupos e Organizações da Sociedade para Promoverem e Protegerem Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos* (A/RES/53/144), Art. 17.

<sup>17</sup> Ver, E/C.12/1999/5, parágrafo 15.

<sup>18</sup> Marcelo Neri, Gustavo Gonzaga e José Marcio Camargo, ‘Efeitos informais do Salário Mínimo e Pobreza’, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

sancionáveis pelo governo por lhes serem negados créditos governamentais e outros subsídios, mas um projeto de lei foi apresentado ao Congresso que proibiria o cultivo da cana-de-açúcar em determinadas áreas. Tais iniciativas certamente reforçaram o arcabouço jurídico para a proteção ambiental, mas o fator crucial é a capacidade do Brasil de monitorar o cumprimento destes regulamentos. O Brasil deveria ainda aumentar seus esforços no combate ao uso excessivo de agrotóxicos: a *Agência Nacional de Vigilância Sanitária*, ANVISA, encontrou níveis perigosos de resíduos de pesticidas em alimentos, inclusive de substâncias proibidas pela Agência.

### **3. Propriedade e Uso da Terra**

31. No Brasil, o esclarecimento dos registros fundiários em áreas rurais tem sido fonte de preocupação há muito tempo, e apesar do progresso havido no período em revista, grandes desafios continuam a existir. A “Grilagem”, já mencionada acima, afeta estimados 100 milhões de hectares no Brasil, cerca de 12% do território nacional, segundo estimativa do governo.<sup>19</sup> No ano 2000, por exemplo, o INCRA cancelou o registro de 1.899 grandes propriedades que reivindicavam 62 milhões de hectares. A grilagem é particularmente freqüente na região Amazônica, uma vez que 45% de sua superfície não foi oficialmente titulada, e a baixa densidade populacional é um convite à ocupação informal. O processo acelerado atual de regularização da terra na região Amazônica, o Programa Terra Legal, visa tratar desta questão, garantindo título a lotes de até 1500ha para colonos que tenham ocupado a terra de maneira pacífica desde 2004, quando não haja reivindicações concorrentes pela mesma propriedade. A titulação será gratuita para propriedades de até 100ha, abaixo do preço de mercado até 400ha, e a preço de mercado para propriedades de até 1500ha. Tal iniciativa gerou, entre as comunidades indígenas e a sociedade civil, a preocupação de que as reivindicações das comunidades tradicionais não sejam suficientemente levadas em consideração, aumentando as tensões e por fim tornando mais lento o passo da demarcação de terras indígenas. Além disso, há o receio de que grandes proprietários de terras usem intermediários para legalizar propriedades e a seguir as consolidem com as suas já existentes através de aquisições fictícias.

## **V. A OBRIGAÇÃO DE REALIZAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

32. A obrigação de realizar o direito à alimentação inclui, para o Estado, a obrigação de fortalecer o acesso das pessoas à utilização de recursos e meios para que garantam sua subsistência, inclusive a segurança alimentar.<sup>20</sup> De acordo com o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Brasil precisa empreender passos, “até o máximo de seus recursos disponíveis”, em direção à plena realização do direito à alimentação. Cabe ao Estado o ônus de demonstrar que “todo esforço tenha sido feito, de usar todos os recursos existentes e à disposição, no esforço de assegurar, como prioridade”, que cada indivíduo tenha acesso ao nível mínimo essencial de alimento necessário para estar isento de fome.<sup>21</sup> O Relator Especial ficou impressionado com o nível de comprometimento do Brasil para com a plena realização do direito à alimentação, tal como ilustrado pelas políticas descritas abaixo.

### **1. A estratégia Nacional de “Fome Zero”**

33. Um conjunto impressionante de políticas sociais foram agrupadas sob a estratégia “Fome Zero” do governo federal. A estratégia deve ser elogiada, em particular, por sua dimensão participatória: as várias políticas que a compõem são caracterizadas por um grau impressionante de envolvimento da sociedade civil em seu desenho e implementação, assim como por uma abordagem descentralizada que dá poder às autoridades locais e focaliza melhor os grupos mais vulneráveis. O programa ‘Fome Zero’

---

<sup>19</sup> Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*, Série Estudos n° 8, Ministério do Meio Ambiente, 2006, p. 16-17

<sup>20</sup> Ver E/C.12/1999/5, parágrafo 15.

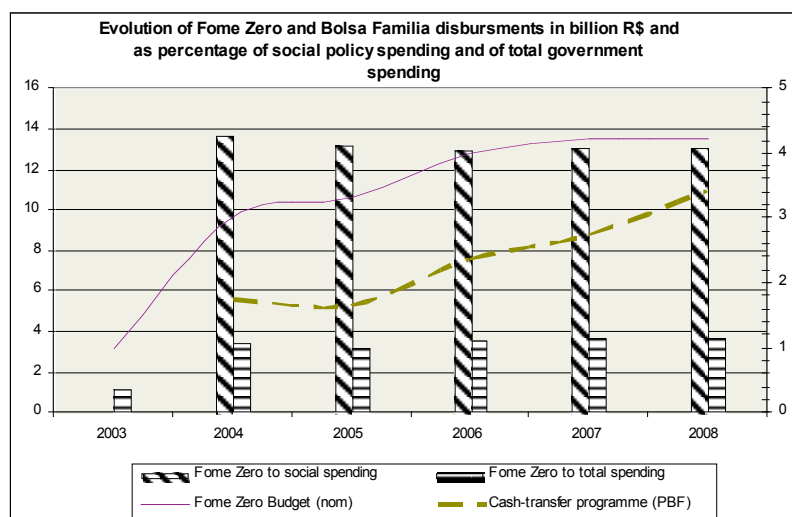
<sup>21</sup> Ver E/1999/5, parágrafo 17.

abarca 53 iniciativas implementadas por 11 Ministérios diferentes. Entre essas iniciativas há programas de proteção social, dos quais os mais importantes são o programa Bolsa Família, de transferência de renda, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE. O Fome Zero inclui ainda um programa de restaurantes para a população de baixa renda, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e cisternas, bem como o aperfeiçoamento de instalações para a armazenagem de alimentos nas áreas rurais. O programa inclui também iniciativas de geração de renda com apoio à agricultura familiar e “iniciativas de economia solidária”. Esta estratégia obteve resultados significativos na redução da desnutrição e da pobreza: a desnutrição infantil foi reduzida em 73% entre 2002 e 2008, e a mortalidade infantil em 45%.<sup>22</sup> O Brasil merece elogios por estes esforços.

34. As comunidades indígenas e quilombolas enfrentam dificuldades específicas em acessar os programas desenvolvidos no âmbito da estratégia “Fome Zero”. A distância geográfica a centros urbanos é, em muitos casos, um grande obstáculo. O analfabetismo e a falta de entendimento dos procedimentos também são barreiras, assim como a falta de sensibilidade cultural, na elaboração e implementação dos programas em questão. Cabe ao Estado a responsabilidade de remover tais obstáculos.

## 2. O “Uso máximo de recursos disponíveis”

35. Os programas implantados no âmbito da estratégia Fome Zero só serão efetivos se tiverem financiamento suficiente. No mínimo, o custeio destes programas deveria ser garantido contra o risco



de choques econômicos, quer de origem nacional ou estrangeira: é justamente em tempos de crise que o papel destes programas é mais importante. O Relator Especial encoraja portanto o Brasil a incluir o direito à alimentação entre os objetivos sociais a serem perseguidos pelo Fundo Social do Pré-Sal. Mas outras reformas podem ser necessárias também, para a garantia de financiamento adequado a esses programas. Os gastos sociais têm aumentado constantemente

desde 1995 em termos nominais, e atingiram mais de 15% do PIB em 2007 (a partir de 11% em 1995).<sup>23</sup> Este montante foi equivalente a US\$ 1.3 trilhão (em US\$ de 2007), mas incluiu todo o gasto dos ministérios de saúde, previdência, educação, desenvolvimento social e a luta contra fome. O orçamento alocado à Segurança Alimentar e Nutricional<sup>24</sup> também aumentou firmemente em termos nominais, mas se manteve relativamente constante como porcentagem do orçamento efetivamente desembolsado com políticas sociais (4% em média), e do orçamento nacional (1%). Deste valor, uma parte crescente está ligada ao programa de transferência de renda Bolsa Família, enquanto que outros programas da Estratégia Fome Zero não utilizaram integralmente seus orçamentos: embora em média mais de 80% do orçamento alocado ao Fome Zero desde 2004 tenham sido gastos, a porcentagem é consideravelmente menor, cerca de 68%, sem o Bolsa Família. Portanto, embora os dados sugiram que não há redução no esforço orçamentário do Estado, a distribuição destes recursos

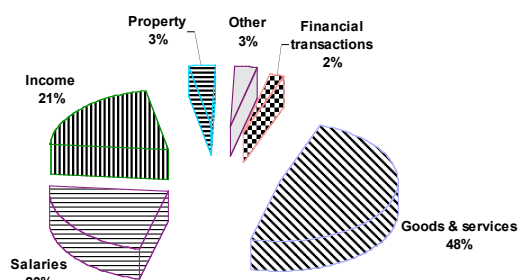
<sup>22</sup> UNICEF, *Situação Mundial da Infância 2008 – Caderno Brasil*, UNICEF, 2008.

<sup>23</sup> Ver J.V. Chaves and J.A.C. Ribeiro “Gasto Social Federal: Execução Orçamentária dos Órgãos Sociais Federais em 2007 e primeiras Impressões”, (Brasília, Instituto de Estudos Econômicos Aplicados, 2008).

<sup>24</sup> Dados gerados utilizando a ferramenta Siga-Brasil, do Senado Federal, para a monitoração do Orçamento – disponíveis em: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/Programas\\_Sociais](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Programas_Sociais)

e as modalidades de gasto variam consideravelmente. A alocação de 1% do orçamento nacional ao programa Fome Zero contrasta com os 48% do orçamento de 2009 destinados à emissão, reescalonamento, reembolso e serviço da dívida pública.<sup>25</sup>

**Government Revenue in 2008 by Source of Taxation**



Territorial Rural, ITR, recolheu, em 2008, meros R\$ 416 milhões (US\$ 239 milhões) no país todo.<sup>28</sup> Como porcentagem do PIB, isso representa 0,01%, e como porcentagem da taxa total o ITR representa apenas 0,04%. Dado o alto nível de concentração de terras e as grandes receitas geradas pelo setor agrícola, o imposto é altamente regressivo. Contrastando com isso, os impostos sobre bens e serviços, bem como contribuições sociais previdenciárias representaram a parte principal da receita governamental: mais de 70% em 2008. O Relator Especial conclui que, embora os programas sociais desenvolvidos sob a estratégia “Fome Zero” sejam impressionantes quanto a seu alcance, são eles essencialmente financiados pelas mesmíssimas pessoas que tencionam beneficiar, uma vez que o sistema regressivo de tributação limita seriamente o impacto distributivo dos programas. Só com uma reforma tributária que inverta a situação atual poderá o Brasil afirmar estar buscando realizar o direito à alimentação adequada pela utilização máxima de seus recursos disponíveis.<sup>29</sup>

### 3. Apoiando a agricultura familiar

37. Segundo a Legislação Brasileira, um estabelecimento da agricultura familiar é um estabelecimento agrícola que ocupe até 4 módulos fiscais,<sup>30</sup> empregue predominantemente mão-de-obra familiar e seja administrada por membros da família. A agricultura familiar desempenha papel vital para a segurança alimentar e para a economia do Brasil, como comprovado pelo último Censo Agrícola, onde representa R\$ 54 bilhões em produção agrícola. A agricultura familiar ultrapassa as plantações de grande escala em medidas de produtividade da terra (750 R\$/hectare/ano, contra 358 R\$/hectare/ano nas plantações de grande escala). Tem ainda um impacto positivo sobre as comunidades rurais e sobre

<sup>25</sup> Instituto de Estudos Socioeconômicos, *PLOA 2009: metade do orçamento para os credores financeiros*, Nota Técnica nº 143, Setembro de 2008, p. 2. Isto é relevante no contexto Brasileiro devido à possibilidade, desde 1994, da *Desvinculação das Receitas da União*, DRU, permitindo ao governo federal redirecionar até 20% das receitas destinadas pela Constituição a políticas sociais para a formação de um superávit primário usado, por sua vez, no serviço da dívida pública.

<sup>26</sup> Maria Helena Zockun (ed.), *Simplificando o Brasil: Proposta de reforma na relação econômica do governo com o setor privado* (textos para discussão Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, FIPE), São Paulo, Março de 2007, p. 19.

<sup>27</sup> Receita Federal, *Estudos Tributários nº. 21 Carga Tributária no Brasil – 2008 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)*, Junho de 2009, p. 8.

<sup>28</sup> Note que, em comparação com a receita do setor agrícola, e a concentração de terra, discutida abaixo, essa soma é particularmente minúscula: a renda em 2006 chegou a R\$ 122 bi, enquanto que o ITR representou R\$ 304 mi, isto é, um quarto de um por cento.

<sup>29</sup> Evilásio Salvador, ‘Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?’ em Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), *Observatório da Cidadania 2007*, Rio de Janeiro, 2007, pp. 81-90. Vide também: Social Watch, *Annual Report 2008*, Montevideu, 2008, pp. 202-203.

<sup>30</sup> O módulo fiscal é uma unidade de medida municipal, expressada em hectares, que reflete os padrões predominantes de ocupação da terra, sua rentabilidade e as necessidades agrícolas estimadas de um estabelecimento da agricultura familiar. Na prática, um módulo pode variar de 5ha em áreas férteis e bem conectadas ao mercado, a 100ha em regiões remotas da Amazônia. A mediana nacional atual é de 30ha.

o meio ambiente. É portanto bem vindo que, após décadas de relativo abandono, a agricultura familiar seja agora apoiada ativamente pelo governo. E os resultados vieram: embora a pobreza extrema seja mais elevada em áreas rurais que nas cidades, a pobreza extrema nas áreas rurais diminuiu, em termos relativos, de 28% para 9% entre 2002 e 2008, fazendo um milhão e meio de pessoas saírem da pobreza extrema, e quatro milhões saírem da pobreza. Parte da estratégia “Fome Zero” visa apoiar a agricultura familiar, particularmente através do fornecimento de crédito em termos favoráveis (PRONAF). Os recursos alocados ao PRONAF desde 2003 passaram de R\$2 a R\$ 15 bilhões, e um milhão adicional de famílias passaram a ter acesso a crédito rural, em condições melhores do que as de mercado. Este desenvolvimento animador deve ser temperado, entretanto, pela observação de que, segundo o Censo Agrário de 2006, os grandes proprietários de terra que representam apenas 1% dos estabelecimentos rurais captam mais de 43% de todo o crédito agrícola, enquanto fazendeiros com menos de 100ha, 88% do total de estabelecimentos, captam apenas 30%. O censo não dá indicações claras de quanto crédito financiado com dinheiro público e programas auxiliares são captados por produtores pequenos e grandes. Entretanto, é bem estabelecido que o alto nível de inadimplência dos grandes fazendeiros – independentemente de condições climáticas ou variações no preço dos produtos – resultou no repetido reescalonamento de sua dívida, com parte do custo e risco da inadimplência sendo transferida para o governo, que de fato subsidia o agribusiness, uma parte do qual é claramente ineficiente.<sup>31</sup> Dados do Banco Central para 2008 mostram que os fundos do PRONAF representaram apenas 13% do valor total dos empréstimos aos estabelecimentos agrícolas,<sup>32</sup> apesar de que a agricultura familiar tenha produzido 38% do valor total da produção agrícola.<sup>33</sup> O foco sobre a agricultura familiar por parte dos créditos publicamente subsidiados é portanto inteiramente justificado, dados os desequilíbrios existentes. O Relator Especial também encoraja o governo a estudar como assegurar que o apoio atinja também os produtores mais vulneráveis, que deveriam ser ajudados a ultrapassar as barreiras provenientes, em geral, de baixos níveis educacionais, falta de documentação, distância geográfica, e falta de informação. Deveria ainda realizar uma revisão dos aspectos distributivos de seu crédito para agricultura, e a possibilidade de aumentar o crédito para a agricultura familiar como porcentagem do crédito total, em vista do maior impacto social e de segurança alimentar do setor.

38. O Programa para Aquisição de Alimentos, PAA, é particularmente importante, por assegurar que a Companhia Nacional de Abastecimento, CONAB, compre alimentos dos pequenos produtores, e por incentivar a aquisição de alimentos de cooperativas de agricultores familiares. A Lei 11947 de 16 de Junho de 2009 dispõe que um mínimo de 30 por cento de todo o alimento adquirido pelo programa nacional de alimentação escolar seja oriundo da agricultura familiar. Essa política inovadora liga os programas sociais ao apoio à agricultura familiar, e poderia ser ampliada no futuro. Este programa representa um incentivo poderoso à agricultura familiar: para o ano fiscal de 2009, o valor total do PNAE foi de R\$ 2.2 bilhões (1.2 bilhões de US\$), garantindo que R\$ 733 milhões serão comprados de estabelecimentos da agricultura familiar. O Relator Especial expressa a esperança de que a prioridade dada na lei a unidades familiares, inclusive assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas, possa vir a se materializar no futuro.

39. Há um intenso debate na sociedade Brasileira sobre como administrar uma coexistência possível entre a agricultura industrial, de grande escala, de um lado, e a produção familiar de pequena escala de outro. Tal debate é muito bem vindo. Deveria levar em conta, entretanto, não apenas a questão da produtividade por hectare ou por trabalhador ativo, mas também as dimensões ambientais e sociais da produção agrícola. Algumas formas de agricultura produzem impactos ambientais importantes que não são contabilizados, particularmente em termos de emissões de gás a efeito estufa, degradação do solo, contaminação do lençol freático e erosão genética das culturas: trata-se de custos sociais que não são refletidos nos preços das commodities. Ao contrário, outras formas de agricultura podem contribuir para com a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas. De forma semelhante, o impacto da agricultura sobre a criação de empregos e de renda para os grupos mais pobres da

---

<sup>31</sup> J. Graziano da Silva, M. Del Grossi, & E. Del Porto, ‘As (Re)Negociações das Dívidas Agrícolas’, 2(1) *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, 171-188 (2008).

<sup>32</sup> Banco Central do Brasil, Anuário Estatístico do Crédito Rural 2008, Brasília.

<sup>33</sup> IBGE, *Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar*, Rio de Janeiro 2009.

população nas áreas rurais deveria ser levado em conta ao se avaliar as diferentes formas de desenvolvimento agrícola.

#### 4. Reforma Agrária

40. A Diretriz 8.10 das Diretrizes Voluntárias para Apoiar a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequado no Contexto da Segurança Alimentar Nacional recomenda o avanço da reforma agrária para aumentar o acesso a recursos produtivos para homens e mulheres pobres.<sup>34</sup> Baseando-se nesta diretriz, os Estados Membros enfatizaram o “papel essencial” da reforma agrária na realização dos direitos humanos e segurança alimentar na Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICAARD), em Porto Alegre, em 2006. Um dos principais desafios que o Brasil enfrenta na realização progressiva do direito à alimentação é a extraordinária desigualdade no acesso à terra, que o país parece incapaz, no quadro atual, de combater na prática. 2,4 milhões de fazendas (47% do total) tem menos de 10ha e cobrem apenas 2,7 por cento da superfície agrícola, enquanto que 47.000 propriedades (>1000ha), embora constituam 1% das fazendas, abrangem 43% da terra. O Censo Agrícola de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), relata um índice Gini para a distribuição da terra no Brasil de 0,872. Isso representa um grau mais alto de desigualdade que em 1995-6, quando foi realizado o censo anterior. Como ilustrado pelo exemplo do estado de São Paulo, onde a concentração da terra aumentou 6,1 por cento, o plantio de mais cana-de-açúcar, em si resultado de incentivos para a produção do etanol, parece ter desempenhado um papel nesta situação.

41. O Relator Especial aplaude os esforços do Instituto de Reforma Agrária (INCRA) para assegurar uma distribuição mais eqüitativa da terra, segundo o princípio estabelecido na Constituição de que a propriedade respeite sua função social. O INCRA é responsável pela execução da política de reforma agrária e apoio a novos assentamentos. Entre seu estabelecimento em 1970 e 2006, o Instituto fundou mais de 8000 assentamentos, cobrindo 64 milhões de hectares e beneficiando quase um milhão de famílias. Destes totais, 29,9 % dos assentamentos, 27,6% das famílias e 45,3% da distribuição da terra ocorreram durante o período 2003-2006, o que mostra a considerável dedicação do INCRA ao cumprimento de sua missão. Com base no mapeamento de famílias vivendo em acampamentos precários e famílias assentadas, o Relator Especial nota que as áreas contestadas do Sudeste, Centro e região costeira do Brasil, que são bem mais férteis e integradas ao mercado doméstico, contém enorme demanda insatisfeita por terra. Ao contrário, há um grande número de assentamentos no norte do Brasil. Isso ilustra o fato de que o conflito por terra está sendo mediado pelo Estado através do deslocamento de camponeses para o norte, dissolvendo lentamente as tensões nas áreas altamente produtivas do sudeste, mas aumentando a pressão sobre a terra da região Amazônica.

42. A reforma agrária ainda encontra obstáculos importantes. Primeiramente, o índice de produtividade segundo o qual a terra pode ser considerada improdutivo, e portanto desapropriada, não foi atualizado desde 1975, apesar dos importantes avanços feitos para melhorar o rendimento desde aquele tempo. Por exemplo, o rendimento médio da cana-de-açúcar aumentou 65% desde 1975, e o aumento do rendimento da soja foi de 53%.<sup>35</sup> Ainda quando a terra é considerada improdutivo, os proprietários podem ser tentados a especular com a duração do litígio, sendo recompensados com altos juros compensatórios por usarem táticas para retardar o processo judicial. Esta situação poderia exigir limites de tempo para o transcurso dos processos judiciais, de forma a acelerá-los, e os incentivos para que os donos da terra abusem do processo judicial deveriam ser eliminados. Em segundo lugar, quando famílias sem terra ocupam terras – ainda que não sejam cultivadas, isso poderia tornar o registro e a desapropriação impossíveis segundo a legislação existente, ainda que as outras condições sejam atendidas. Em terceiro lugar, uma vez que um assentamento é reconhecido, o plano de desenvolvimento de assentamentos (PDA) que precisa ser preparado para que o assentamento se beneficie de crédito e outras formas de apoio, por vezes leva meses ou anos para ser aprovado pelo

<sup>34</sup> Ver FAO, *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security* (Roma, FAO, 2005), diretriz 8.10.

<sup>35</sup> Cálculo feito pelo Relator Especial tendo por base os primeiros e os últimos dados de rendimento médio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no Anuário Estatístico sobre Agroenergia de 2009.

escritório regional do INCRA, seguindo um procedimento ao qual falta clareza e para o qual há pouca assistência técnica. Em quarto lugar, a redistribuição da terra é atrasada pela falta de implementação dos dispositivos constitucionais que permitem considerar o uso de trabalho escravo ou a degradação ambiental como embasamento para a expropriação. O mesmo pode ser dito dos impostos extremamente baixos sobre propriedades rurais, que não desencorajam os proprietários de terra que adquirem ou ocupam a terra mas não realizam a função social desta. O Relator Especial encoraja governo a rever cada um destes obstáculos à aceleração do processo de distribuição de terras, e ao desenvolvimento bem-sucedido de assentamentos em áreas improdutivas.

## **5. O impacto do comércio e da agricultura para exportação**

43. O Relator Especial reconhece a importância do comércio internacional para a estratégia de desenvolvimento do Brasil, mas nota que tanto a busca de acesso a mercados estrangeiros quanto o grande grau de abertura do mercado doméstico ao comércio devem ser acompanhados de séria consideração dos efeitos – econômicos, sociais e ambientais – sobre os diferentes grupos no interior do país, e sobre a sustentabilidade do processo visto como um todo. Ele lembra, neste sentido, as recomendações que formulou no relatório de sua missão junto à Organização Mundial do Comércio.<sup>36</sup> Do ponto de vista do direito à alimentação adequada, o que importa não são apenas os impactos agregados de melhor acesso a mercados estrangeiros e um sistema de comércio internacional mais justo, atualmente com grande viés favorável aos países ricos, mas também o efeito distributivo de um mercado mais liberalizado sobre os domicílios Brasileiros mais pobres. Será crucial, neste contexto, garantir que a situação de domicílios dependentes da agricultura familiar não piore, enquanto que domicílios dependentes das grandes fazendas se beneficiariam, como resultado da expansão dos volumes de exportação. Os esforços louváveis feitos em prol da agricultura familiar devem ser ampliados enquanto os mercados se expandem, e não reduzidos, apesar da tentação de apoiar prioritariamente as grandes fazendas que são mais competitivas nos mercados internacionais.

44. O Brasil apresenta um contexto particularmente interessante devido à coexistência de um setor agroindustrial competitivo, voltado para exportação, e um setor agrícola familiar vibrante, que é responsável por grande parte do mercado doméstico, enquanto que também contribui para com as exportações. Estes dois modelos de agricultura serviram bem ao país em diferentes contextos: o setor de agro-exportação garantiu as exportações necessárias para assegurar estabilidade na balança de pagamentos Brasileira, enquanto a agricultura familiar permitiu ao Brasil não só segurança alimentar em tempos de volatilidade dos preços de commodities, mas também garante maior renda e emprego entre as populações mais pobres do país. O Brasil deve, portanto, continuar a promover a agricultura familiar, e certificar-se de que ela receba o apoio de que necessita diante dos desafios de uma eventual liberalização do comércio agrícola.

45. Também devem ser avaliados os efeitos da liberalização do comércio sobre outras atividades, inclusive industriais, e sobre a população urbana. Há evidências de que a liberalização desde os anos 90 – embora correlacionada com significativa redução da pobreza – tenha aprofundado a divisão internacional do trabalho e tenha resultado, no Brasil, em certo nível de desindustrialização e redução do valor agregado em suas exportações, inclusive no setor agrícola. Expansão das exportações de produtos agrícolas e maior investimento nos mercados de ações e títulos brasileiros já estão resultando em considerável valorização da moeda, o que pode ferir outras exportações Brasileiras, levando, a longo prazo, a desindustrialização. Enquanto produtos industriais representam uma maior proporção das exportações Brasileiras, as exportações de commodities primárias têm aumentado em maior proporção. É devido a estas incertezas com relação aos efeitos gerais e distributivos de maior comércio agrícola que uma avaliação abrangente e participativa deveria ser feita no Brasil quanto ao seu impacto sobre o direito à alimentação.

## **6. Agrocombustíveis: produção de etanol e biodiesel**

---

<sup>36</sup> Ver A/HRC/10/5/Add.2.

46. O Relator Especial toma nota do debate em curso sobre o papel dos agrocombustíveis nas estratégias de desenvolvimento Brasileiras. Espera-se que o Brasil produza mais de 563 milhões de toneladas de cana-de-açúcar em 2009. É o maior produtor mundial, tanto de açúcar bruto quanto refinado, responsável por um terço da produção global de cana-de-açúcar, e 40% das exportações mundiais de açúcar. Muitas das usinas de etanol do país são, na verdade, complexos industriais incluindo usina de açúcar/destilaria, capazes de produzir tanto açúcar refinado quanto etanol e de passar de 60% de etanol e 40% de açúcar para 60% de açúcar e 40% de etanol. Isso permite que o Brasil capitalize sobre a estrutura volátil do mercado internacional de açúcar, produzindo mais açúcar quando os preços são altos, e mais etanol quando os preços estão comparativamente baixos, maximizando assim o retorno sobre a cana-de-açúcar. Adicionalmente, as usinas sucroalcooleiras fornecem, em certos casos, eletricidade de baixo custo e pouca emissão de carbono a domicílios rurais.

47. Embora, segundo o governo, o programa Pró-Alcool lançado em 1974 evitou a emissão de 600 milhões de toneladas de dióxido de carbono na atmosfera, como resultado da substituição da gasolina pelo etanol na rede de transporte, há preocupações crescentes de que a expansão atual da plantação de cana-de-açúcar para a produção de etanol não possa ser sustentável devido a seus impactos sociais e ambientais.<sup>37</sup> O governo Brasileiro não ficou imóvel frente a estas preocupações. O Relator Especial nota com interesse a iniciativa do governo de realizar um zoneamento agro-ecológico nacional e negar apoio governamental às plantações que deixem de cumpri-lo; a recente proposta Presidencial de proibir o cultivo da cana-de-açúcar em 81% da terra agricultável; e o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na cana-de-açúcar, acordado entre governo, empregados e empregadores em 25 de junho de 2009. Estas iniciativas são bem-vindas, já que demonstram a vontade, tanto do governo quanto de outros atores, de melhorar a sustentabilidade da produção de etanol a partir da cana-de-açúcar. Ao mesmo tempo, a produção de cana-de-açúcar continua a se basear em um modelo agrícola de monocultura que tem certas externalidades negativas profundas. Ela resulta em uma perda da biodiversidade. O uso intensivo de pesticidas pode contaminar as reservas de água. A utilização de vinhaça para a fertigação dos campos pode resultar em contaminação da água de superfície ou subterrânea, e a prática de queima da cana-de-açúcar produz quantidades não contabilizadas de gás de efeito estufa que também afetam, de modo imediato, as comunidades próximas. Ademais, como indicado acima, a expansão da produção do etanol pode levar a uma reconcentração de terras. Finalmente, há indicações recentes de que as condições de trabalho nas plantações de cana-de-açúcar continuam muito precárias e em muitos casos criam riscos para a saúde dos trabalhadores envolvidos, e de que os salários permanecem baixos<sup>38</sup>: embora seja um passo positivo, o recente Compromisso Nacional criado para melhorar estas condições continua a ser um instrumento voluntário, e não substitui a fiscalização mais rigorosa do cumprimento da legislação trabalhista. O Brasil estabeleceu um número de instrumentos para realizar este objetivo, inclusive a criação de uma lista das empresas que não respeitam a legislação trabalhista<sup>39</sup>. O governo é encorajado a continuar os esforços nesse sentido.

48. O Relator Especial solicitou repetidas vezes a definição de um consenso internacional sobre a sustentabilidade da produção e uso de agrocombustíveis.<sup>40</sup> Um apelo semelhante foi feito na Declaração da Conferência de Alto Nível sobre Segurança Alimentar Mundial, reunida em Roma de 3

---

<sup>37</sup> L. A. Martinelli e S. Filoso, 'Expansão da produção de etanol de cana-de-açúcar no Brasil: desafios ambientais e sociais', *Ecological Applications*, vol. 18/4 (2008), pp. 885-898.

<sup>38</sup> Ver FIAN Internacional, MISEREOR, EED, Bread For the World, ICCO&Kerkinactie, HEKS e FIAN Holanda, *Agrofuels In Brazil – Relatório da Missão de investigação sobre os impactos das políticas públicas incentivando a produção de agrocombustíveis e o gozo dos direitos humanos à alimentação, ao trabalho e ao meio ambiente entre os camponeses e comunidades indígenas e de trabalhadores rurais no Brasil*, Julho de 2008 (a partir de uma missão de inspeção ocorrida nos dias 3-10 de abril de 2008). O governo brasileiro apresentou informação que aponta na direção oposta: ver J. Goldemberg, S.T. Coelho e P. Guardabassi, 'The sustainability of ethanol production from sugarcane', *Energy Policy*, vol. 36 (2008), pp. 2086-2097. No dia 8 de Janeiro de 2010, foi anunciado que Cosan SA Indústria & Comercio foi posta numa lista de empresas que violavam a legislação trabalhista, com o resultado que a empresa foi excluída do financiamento pelo banco de desenvolvimento estatal (BNDES) após a revelação de que a empresa, considerada a maior processadora de cana-de-açúcar no mundo, utilizava trabalhadores em condições semelhantes às do trabalho escravo. Isto demonstra, simultaneamente, que o problema persiste, e que o governo está tomando seriamente a sua responsabilidade de enfrentá-lo.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Ver, A/HRC/9/23 e A/HRC/12/31, parágrafo 23.



a 5 de Junho de 2008. O Brasil deveria assumir papel de liderança na criação de tal consenso. Quaisquer que sejam os critérios desenvolvidos em nível nacional ou internacional sobre o desenvolvimento de agrocombustíveis, estes deveriam incluir a necessidade de garantir que o desenvolvimento da produção de agrocombustíveis aumente a renda dos mais pobres nas áreas rurais, por exemplo, tal como recomendado nas conclusões preliminares da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis realizada em São Paulo de 17 a 21 de Novembro de 2008, priorizando a inclusão de pequenos produtores na cadeia de produção. Este desafio – garantir que a produção de agrocombustíveis não aumente a desigualdade nas áreas rurais – pode ser ainda mais difícil de enfrentar que os desafios apresentados pelo cumprimento das exigências ambientais e da legislação trabalhista. No Brasil como em toda parte, existe o risco de que as lavouras para a produção de combustíveis sejam frequentemente cultivadas por grande produtores multinacionais ou companhias multinacionais que possuem ou arrendam a terra para tal finalidade; embora, de acordo com o “Compromisso Nacional” de 2009, 33% da produção total venham de produtores “independentes” de cana-de-açúcar, o que inclui os oitenta mil ou mais que produzem menos de dez mil toneladas, o ritmo de fusões e aquisições aumentou significativamente nos últimos anos, criando temores de que a produção seja cada vez mais concentrada e de que o impacto positivo sobre a pobreza rural seja menor.<sup>41</sup>

49. Em parte para desenvolver agrocombustíveis mais inclusivos da agricultura familiar, o Brasil recentemente procurou encorajar a produção de biodiesel estabelecendo um Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel que visava aumentar a produção de modo sustentável e socialmente inclusivo, assegurando o uso de diferentes sementes oleaginosas bem adaptadas a diferentes regiões: óleo de mamona, de soja, de dendê, de girassol, de palmeira babaçu, de amendoim, e de *Jathropa curcas*. O programa inclui medidas para financiar e estabelecer um selo de “combustível social”, obtido por 93% dos produtores de biodiesel em Dezembro de 2009, que recompensa os produtores que compreem matérias primas da agricultura familiar, com significativas isenções fiscais federais (variando entre 68% e 100% para produtores na Região Norte que compreem óleo de palmeira oriundo da agricultura familiar, ou produtores no Nordeste e na região semi-árida que compreem óleo de mamona da agricultura familiar), e crédito mais favorável do Banco Nacional de Desenvolvimento e do PRONAF. Restam preocupações, entretanto, quanto à eficácia desta política até o momento, visto que cerca de 76% das oleaginosas ainda vêm do agribusiness e que entre 75% e 90% delas são grãos de soja, amplamente produzidas em monoculturas e por grandes estabelecimentos agrícolas<sup>42</sup>. Estes estabelecimentos chegam a empregar apenas 18 trabalhadores por 1000ha, usam pesticidas, fertilizantes químicos e mecanização em mais de 90% dos estabelecimentos, e sementes OGM em até 46%<sup>43</sup> deles.

## 7. Programa Territórios de Cidadania

50. O Programa *Territórios de Cidadania* é uma iniciativa interministerial coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e executada por 22 ministérios, implementando cerca de 200 políticas nos territórios onde se encontra o mais baixo desenvolvimento humano no país. O programa concentrava-se originalmente em 60 áreas. Agora foi estendido ao total de 120 territórios, e seu orçamento é atualmente de R\$ 25 bilhões, ou cerca de US\$ 14 bilhões. Estas áreas incluem 62% dos municípios de baixa renda no Brasil, cobrem 52% do território nacional e 24% de sua população, inclusive mais da metade da população indígena e dois terços da população quilombola. Por combinar múltiplas políticas simultaneamente, em bolsões persistentes de pobreza, o governo espera acelerar seu desenvolvimento e fazê-las convergir para as médias nacionais. Esta estratégia constitui reconhecimento bem-vindo do fato de que apenas políticas que visem os mais vulneráveis têm chance de sucesso. Ao mesmo tempo, a cobertura geográfica de certas regiões não pode substituir o foco ajustado nos domicílios mais pobres das áreas relativamente mais ricas.

<sup>41</sup> Ver FIAN, *Agrofuels In Brazil*, p.26.

<sup>42</sup> A estimativa de 90% é citada por FIAN Internacional e outras, *Agrofuels In Brazil*, p. 34. A estimativa governamental é de entre 75% e 80% (estimativas do Ministério das Minas e Energia para 2008 e 2009). O percentual é, em ambas as estimativas, considerado elevado.

<sup>43</sup> Informações do Censo Agrário de 2006.

## VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

51. O Relator Especial felicita o Brasil pelo notável progresso na realização do direito à alimentação desde 2002. O estabelecimento de leis e instituições que promovem o direito à alimentação obteve resultados significativos na redução da desnutrição e da pobreza, juntamente com a criação e subsequente expansão dos programas Fome Zero e o elogiável apoio à agricultura familiar. Grandes desafios, entretanto, continuam a existir.

O Relator Especial faz as seguintes recomendações:

- a. O Brasil deveria fortalecer a proteção do direito à alimentação, por meio da criação de uma instituição nacional independente para a promoção e proteção dos direitos humanos, de acordo com os Princípios de Paris, como se comprometeu a fazer segundo o processo de revisão periódica universal.<sup>44</sup>
- b. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) deveria ser reforçado, com a adoção de uma estratégia nacional para a realização do direito à alimentação, estabelecendo benchmarks claros e ligados a cronogramas, identificando responsabilidades entre as diferentes áreas de governo, e garantindo monitoramento adequado dos objetivos propostos.
- c. A capacidade do Ministério Público Federal deveria ser fortalecida, para que o órgão faça um uso mais proativo das garantias constitucionais para assegurar a realização do direito à alimentação.
- d. O Relator Especial insta o governo a garantir que, no processo de regularização de terras na região Amazônica ou outras regiões, seja dada devida consideração aos direitos dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais. A *Fundação Nacional do Índio*, FUNAI, deveria receber os meios necessários à efetiva realização de suas tarefas de demarcação e garantia de acesso a outros programas estatais, inclusive os da estratégia “Fome Zero”. Além disso, convida o governo a incluir em seu processo de regularização o forte compromisso de reduzir a concentração da terra, e garantir um padrão de ocupação efetiva e sustentável na região, certificando-se de que a titulação da terra seja orientada por considerações ambientais e de acesso ao mercado. Com respeito à “grilagem”, o Relator convida ainda o governo a usar todas as medidas necessárias a garantir que o registro da terra, por todo o país, produza um registro único, claro e consolidado, de propriedade da terra, no qual a propriedade de terra seja acompanhada da responsabilidade de cumprir a função social da propriedade, do pagamento dos impostos correspondentes, e da preservação da “reserva legal” no interior de cada estabelecimento. O governo deveria procurar acelerar as demarcações, determinadas pela Constituição, de terras indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais e, até que isso ocorra, essas comunidades deveriam ser melhor protegidas contra grilagem.
- e. As autoridades deveriam realizar, sistematicamente, avaliações *ex ante* do impacto sobre o direito à alimentação, ao se engajarem em projetos de infra-estrutura de grande escala, tais como barragens, com a participação das comunidades afetadas. Deveriam garantir que não ocorram expulsões que estejam em desacordo com os padrões internacionais relevantes já existentes e, particularmente, com o Comentário Geral No. 7 (1997) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito a habitação adequada (artigo 11.1), expulsões forçadas,<sup>45</sup> e os Princípios e Diretrizes Básicos sobre Expulsões e Deslocamentos Baseados em Desenvolvimento,

---

<sup>44</sup> A/HRC/8/27, parágrafo 83.

<sup>45</sup> E/1998/22, anexo IV.

apresentados em 2007 pelo Relator Especial anterior sobre o direito a habitação adequada.<sup>46</sup>

- f. **Protestos sociais legítimos não deveriam ser criminalizados. O Estado, em seus níveis federal, estadual e municipal, deveria adotar todas as medidas necessárias para assegurar que formas legítimas de protesto recebam a proteção que lhes é reservada pelos padrões internacionais de direitos humanos. Restrições a atividades consideradas ilegais devem fundar-se no respeito ao Estado de Direito, e serem estritamente proporcionais ao objetivo público almejado. Uma sociedade civil forte e movimentos sociais fortes são trunfos essenciais para a abordagem abrangente do combate à fome no Brasil.**
- g. **As políticas sociais da Estratégia Fome Zero poderiam ser ainda mais consolidadas: (1) sendo institucionalizadas sob um único quadro legislativo unificado; (2) garantindo-se que as autoridades em nível local tenham a capacidade necessária para seu cumprimento, o que exige treinamento e monitoramento adequados; (3) garantindo-se que os beneficiários sejam claramente informados sobre seus direitos dentro dos programas existentes, inclusive sobre seus direitos a mecanismos de exigibilidade; (4) garantindo-se que os órgãos administrativos competentes pelas comunidades indígenas e quilombolas (inclusive, mas não apenas, a FUNAI) tenham representantes visitando as comunidades envolvidas, de forma a auxiliá-las no cumprimento das formalidades necessárias; (5) garantindo-se que comunidades indígenas e quilombolas sejam sistematicamente representadas nas administrações competentes e recebam apoio adequado para garantir a efetividade desta participação.**
- h. **O Brasil deveria rever a estrutura de suas receitas públicas existentes e seus gastos públicos, de forma a garantir que a realização progressiva do direito à alimentação seja buscada valendo-se do uso máximo de seus recursos disponíveis. Do ponto de vista do Relator Especial, só uma reforma tributária que invertesse a atual natureza regressiva da tributação poderia permitir que o Brasil afirme cumprir esta exigência, e permitiria um progresso ainda maior na luta contra a fome. O Relator Especial incentiva o Brasil, ainda, a destinar uma parte das receitas do Pré-sal à estratégia Fome Zero, incluindo o direito à alimentação entre os objetivos sociais a serem visados pelo Fundo Social do Pré-sal.**
- i. **O governo deveria prosseguir e expandir a estratégia para garantir uma redistribuição mais equitativa da terra, de acordo com as Diretrizes Voluntárias para Apoiar a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. O Relator exorta o governo Brasileiro a que revise os obstáculos à aceleração do processo de redistribuição de terra.**
- j. **O Relator Especial faz um apelo no sentido de que seja feita uma avaliação participativa, para guiar as escolhas do governo Brasileiro no apoio que presta às diferentes formas de agricultura (grande escala e agricultura familiar de pequena escala), inclusive por intermédio de pesquisa. O Relator Especial incentiva o governo a aumentar ainda mais o apoio que dá à agricultura familiar, (1) certificando-se de que tal apoio atinja os agricultores mais pobres, que deveriam ser auxiliados a superar as barreiras existentes; (2) dedicando os meios necessários a garantir a rápida implementação da Lei 11947 de 16 de Junho de 2009, que dispõe que no mínimo 30 por cento de todo o alimento adquirido para os programas de alimentação escolar sejam provenientes de propriedades agrícolas familiares.**
- k. **A busca de acesso a mercados estrangeiros e maior grau de abertura do mercado doméstico ao comércio deveriam ser acompanhados por séria consideração dos efeitos – econômicos, sociais e ambientais – sobre diferentes grupos dentro do país, e sobre a sustentabilidade do processo como um todo. De maneira a garantir que a promoção da agricultura destinada à exportação não ocorra em detrimento de pequenos agricultores, o Brasil deveria continuar a promover a agricultura familiar,**

---

<sup>46</sup> A/HRC/4/18, anexo I.

e garantir que receba o apoio necessário para enfrentar os desafios de uma eventual ampliação da liberalização do comércio agrícola, inclusive através da promoção de cooperativas que aumentem as economias de escala e se adaptem melhor aos procedimentos de certificação e padronização demandados por mercados de importação exigentes. O governo poderia estudar a possibilidade de usar a *Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento*, APEX, como plataforma de coordenação para o desenvolvimento de ações que garantam a integração gradual de pequenos produtores e suas cooperativas em projetos orientados à exportação, como já vem fazendo ativamente com agricultores orgânicos.

- l. O Brasil poderia liderar pelo exemplo, realizando um avaliação de impacto, participativa abrangente, dos efeitos da ampliação do comércio internacional na realização do direito à alimentação, assim como dos efeitos distributivo e geral desta liberalização.
- m. O Brasil deveria ampliar seus esforços para monitorar o cumprimento das exigências sociais e ambientais na produção da cana-de-açúcar. Poderia criar forças-tarefas que incluíssem membros da inspeção do trabalho, do Ministério do Meio-ambiente e do Ministério Público Federal, apoiadas pela Polícia Federal, para que fizessem visitas inesperadas às plantações para verificar o cumprimento das legislação trabalhista e ambiental e impor penalidades dissuasivas nos casos de não-cumprimento, inclusive expropriação sem indenização. O Brasil poderia também assumir a liderança na criação de um procedimento de certificação integrada, ambiental e social, no intuito de reduzir a desigualdade de rendas nas áreas rurais usando a cadeia de produção do etanol como ferramenta para o desenvolvimento humano. Empréstimos públicos poderiam ser condicionados por avaliações *ex ante* do impacto, com base nestes padrões. A integração da produção de alimento e energia deveria ser encorajada a nível local, o que poderia significar que a iniciativa atual de zoneamento da cana-de-açúcar poderia ser complementada por um zoneamento do micro-bioma (porcentagem máxima de cana-de-açúcar por área, nas regiões em que o cultivo seja autorizado).