

## AGRICULTURA COMO COMPONENTE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL BRASILEIRA

Daniel Vidal Pérez\*  
Fortunato Lobo Lameiras\*\*

### RESUMO

As fatalidades derivadas da fome podem superar as mortes em uma guerra convencional. Por isso, a alimentação de uma nação deveria ser considerada como assunto da Segurança Nacional. No entanto, o conceito de Segurança Nacional só evoluiu nessa direção com o fim da Guerra Fria e com a percepção pública de que as Mudanças Globais poderiam exacerbar tensões relacionadas à escassez de alimentos e água. Nesse sentido, o presente trabalho apresenta uma evolução conceitual da questão alimentar dentro do contexto da Segurança Nacional. A situação do Brasil é contrastada para cenários internacionais descritos em literatura na tentativa de ganhar maior atenção do Ministério de Defesa em relação à agricultura brasileira, devido ao seu importante papel nas cinco expressões do poder nacional.

**Palavras-Chave:** Agronegócio. Segurança Alimentar. Política Nacional de Defesa.

### *AGRICULTURE SHOULD BE MATTER OF BRAZILIAN NATIONAL SECURITY POLICY*

### ABSTRACT

*Death from hunger in the world may overcome the number of deaths in conventional war. Therefore, food should be considered a National Security core issue of any country. However, the concept of National Security has evolved in this direction only with the end of the Cold War and a growing public awareness that global changes may exacerbate tensions related to food and water shortages. Accordingly, this paper presents a conceptual evolution of the food issue within the context of National Security. Brazil's situation is contrasted to international scenarios outlined in an attempt to earn greater attention from the Ministry of Defense regarding Brazilian agriculture due to its important role in the five expressions of national power.*

*Keywords: Agribusiness. food security. National Defense Policy.*

\* Doutor em Química Analítica, Pesquisador, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa-Solos). Contato: daniel.perez@embrapa.br <https://orcid.org/0000-0003-4336-2223>

\*\* Mestre em administração pública pela EBAPE/FGV, especialista em política, estratégia e inteligência estratégica pela ESG. Divisão de Assuntos Científicos e Tecnológicos (DACTec) da ESG. Contato: fortlam.geral@gmail.com

## **AGRICULTURA COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL BRASILEÑA**

### **RESUMEN**

*Las muertes por hambre pueden superar las muertes en una guerra convencional. Por esta razón, la alimentación de una nación debe considerarse un problema de Seguridad Nacional. Sin embargo, el concepto de Seguridad Nacional solo evolucionó en esta dirección con el final de la Guerra Fría y con la percepción pública de que los Cambios Globales podrían exacerbar las tensiones relacionadas con la escasez de alimentos y del agua. En este sentido, el presente trabajo presenta una evolución conceptual del tema alimentario en el contexto de la Seguridad Nacional. La situación en Brasil se contrasta para los escenarios internacionales descritos en la literatura en un intento de obtener mayor atención del Ministerio de Defensa en relación con la agricultura brasileña, debido a su importante papel en las cinco expresiones del poder nacional.*

*Palabras clave: Agronegocios. Seguridad Alimentaria. Política de Defensa Nacional.*

### **1 INTRODUÇÃO: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO TERMO SEGURANÇA NACIONAL**

Segundo Romm (1993) o termo Segurança Nacional não era usualmente utilizado até a Segunda Guerra Mundial. Pode ser considerado, então, como origem da popularização desse termo, o *National Security Act*, promulgado pelo governo dos Estados Unidos da América (EUA) em 1947 (ROMM, 1993; STUART, 2008). Hogan (1998) refere-se ao ato como “a Carta Magna do estado de Segurança Nacional” (HOGAN, 1998, p. 24, tradução nossa). O *National Security Act* estabeleceu, entre outros, o Conselho de Segurança Nacional, cuja função seria “[...] aconselhar o Presidente americano a respeito da integração de políticas nacionais, internacionais e militares, relacionadas à Segurança Nacional [...]” (TAYLOR, 1974, p. 593, tradução nossa). Desta forma, depreende-se que, desde o seu princípio, o termo Segurança Nacional não se aplicava puramente a questões militares, embora a questão da Guerra Fria tenha dominado a estratégia de Segurança Nacional por, aproximadamente, 45 anos (HOGAN, 1998; ROMM, 1993; STUART, 2008). Além disso, por ter sido criado em função da Guerra Fria, boa parte dos textos e das análises em Segurança Nacional estará relacionada aos EUA e seus aliados da Europa Ocidental, notadamente, da Inglaterra, que foram os principais afetados (STARES, 2001).

A sinonímia entre Segurança e Defesa, no entanto, começa a ser questionada já no início da década de 1970. Em 1974, o General Maxwell D. Taylor, importante figura militar e diplomática da crise dos mísseis de Cuba e da guerra do Vietnã, sugeria que o Conselho de Segurança Nacional (NSC) americano deveria lidar com todas as formas de ameaças, sejam elas militares ou não militares (CAMPBELL, 2008; ROMM, 1993; TAYLOR, 1974), criticando o fato do NSC só levar em consideração assuntos relacionados à política militar americana.

O General Taylor acreditava firmemente que “[...] as ameaças mais formidáveis à nação americana viriam do campo não militar” (TAYLOR, 1974, p. 592, tradução nossa). Citava, por exemplo, a ameaça derivada da dependência americana das importações do petróleo – o que, em função das elevações do preço do barril de petróleo, a partir de 1973, período conhecido como primeiro choque do petróleo – muito comprometeu a economia mundial e, principalmente, a economia americana. Interessante observar que Aspin (1993) e Crane *et al.* (2009) fizeram abordagem similar décadas após a crise econômica mundial de 1973.

Segundo Room (1993) e Campbell (2008), foi o ambientalista Lester Brown, em 1977, um dos primeiros a identificar a necessidade de se estender o termo Segurança Nacional às questões ambientais e econômicas: “[...] ameaças à segurança agora deverão surgir menos da relação de nação-nação e mais da relação homem-natureza [...] A Segurança Nacional não pode ser mantida a não ser que a economia mundial possa ser sustentável [...]”. (BROWN, 1977, p. 5, tradução nossa).

Esse viés da inclusão da segurança ambiental no âmbito da segurança econômica voltou a ser observado mais tarde, por Snow (2014), ao identificar os componentes não militares da Segurança Nacional contemporânea.

Coube, contudo, a Buzan, (1983) sistematizar a discussão em torno dos diferentes níveis de Segurança Nacional, ao discutir a participação do Indivíduo, do Estado e dos Sistemas Internacionais no entendimento/definição de segurança, numa visão mais holística, integradora e sinérgica em vez de uma análise de cada um dos três níveis *per se*. Ele argumentava que até então toda literatura especializada se baseava no conceito de Poder (escola Realista) e Paz (escola Idealista) que poderia ser assim sumariado: “[...] um ator com poder suficiente para chegar a uma posição dominante atingirá, como resultado, a sua segurança. Ou, como consequência de uma paz duradoura, todos terão segurança [...]”. (BUZAN, 1983, p. 2, tradução nossa).

Buzan (1983, p. 2, tradução nossa), então, advogava, que: “[...] a segurança seria mais facilmente compreendida como companhia, ao contrário de derivada, do Poder, e que seria uma pré-condição, ao invés de uma consequência, da Paz.”. Ou seja, ela seria mais bem definida entre os dois extremos e não por cada um isoladamente.

Por fim, em artigo redigido após as grandes transformações de 1989 (*Glasnost* e *Perestroika*) e a primeira crise pós-Guerra Fria, a guerra no Golfo, Buzan (1991, p.432) sistematiza a análise da Segurança Nacional em cinco setores: político, militar, econômico, societal e ambiental. A segurança política envolveria a estabilidade organizacional do Estado, o sistema de governo e suas ideologias. A segurança militar lidaria com a capacidade ofensiva e defensiva de um Estado. A segurança econômica se preocuparia com o acesso aos recursos, finanças e mercados necessários para manter o bem-estar. A segurança societal se basearia na habilidade da sociedade em manter seu padrão de linguagem, sua cultura,

sua identidade nacional e religiosa. Por fim, a segurança ambiental que envolveria a capacidade de suporte local e global da Biosfera às atividades humanas. Vale a pena notar que essa abordagem sistemática de segurança foi a origem da Escola de Copenhague, que tanto influenciou os analistas de segurança europeus a partir de 1985 (TANNO, 2003).

Com a dissolução da União Soviética em 1991/1992 e o fim da Guerra Fria, os americanos e, por conseguinte, o mundo, buscaram uma nova direção e a questão da definição das ameaças à Segurança Nacional foi renovada (ROMM, 1993; STARES, 2001). Uma miríade de novas ameaças foi identificada (BROWN, 1977; ROMM, 1993; STARES, 2001; TAYLOR, 1974; UNDP, 1994) e incluiria: déficits orçamentários e de comércio; estagnação dos salários americanos em face da concorrência econômica global; a degradação ambiental; crise energética; explosão demográfica; insegurança alimentar; destruição da camada de ozônio; mudanças climáticas; combate às drogas; disputas étnicas; terrorismo, entre outros. Contudo, no caso americano:

Sem claras ameaças ao território, os americanos geralmente discordam sobre as prioridades de segurança. E mesmo quando há concordância, discordam sobre o uso de recursos e estratégias [...]. Pois cada geração americana interpreta os valores, interesses e segurança nacionais em termos de sua própria perspectiva. (SARKESIAN; WILLIAMS; CIMBALA, 2013, p. 5, tradução nossa).

Assim mesmo, como observado por Booth e Vale (1995, p. 293, tradução nossa), estamos num momento em que “[...] Estados tornam-se os meios e não os fins da segurança.” Nesse sentido, vale a pena citar o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, um marco na análise do desenvolvimento das nações. Coordenado por Mahbub ul Haq, esse documento registra que:

O desenvolvimento humano é um processo de ampliar as escolhas das pessoas. E dentro dessa ampla gama de escolhas, a mais crítica diz respeito a viver uma vida longa e saudável, de ser educado e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), 1990, p. 1, nossa tradução).

Ou seja, “as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação.” (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), 1990, p. 9, tradução nossa).

Mas como era a percepção de Segurança Nacional em outras nações fora do eixo EUA-Europa Ocidental? Alguns trabalhos já apontavam que não só assuntos militares tinham importância no campo da Segurança Nacional, mesmo durante a

Guerra Fria. De todos, por sua antiguidade, desponta o Japão a partir da revolução Meiji em 1868 (NAJITA, 1980). A prática japonesa deixa claro que o benefício coletivo e a Segurança Nacional derivariam, principalmente, de instituições econômicas e de inovação e não da força militar (SAMUELS, 1994). Tetsuo Najita pontua esse fato muito bem ao afirmar que “[...] a nação garante sua autonomia somente por meio do poder econômico – fukoku.” (NAJITA, 1980, p. 6, tradução nossa). E é missão (*shimei*) do serviço burocrático japonês “[...] incrementar o bem-estar da nação através da sistemática criação de riqueza industrial.” (NAJITA, 1980, p. 6, tradução nossa). Neste contexto, Room (1993, p. 77, tradução nossa) observava claramente que, ao final da década de 1970, “os objetivos não militares japoneses incluíam atingir a segurança energética e a segurança alimentar.”

Korany, Noble e Brynen (1993) já apontavam a insegurança alimentar e a água como assuntos de Segurança Nacional para os países do Oriente Médio e Turquia.

Booth e Vale (1995) apresentam fortes argumentos pela visão mais ampla de segurança trazida por Buzan (1983) ao discutir a situação dos países do sul da África, com especial atenção à África do Sul. Neste último caso, historicamente, a Segurança Nacional embutia o conceito de segurança do regime e da elite social (*Apartheid*), sendo, por isso, hostil à segurança da maioria da população e dos países vizinhos. No entanto observavam que “As dificuldades inerentes à expansão da agenda de segurança não deveriam ser uma desculpa para a regressão a conceitos reducionistas da escola Realista.” (BOOTH; VALE, 1995, p. 295, tradução nossa).

Cai e Smit (1996) introduzem uma visão contundente da ligação entre o futuro da Segurança Nacional chinesa e a suficiência alimentar, num ambiente de mudanças globais.

Por fim, vale ressaltar o foco das Nações Unidas na segurança humana, fruto do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 1990). Ela poderia ser organizada em sete categorias principais de segurança: econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 1994, p. 24-25).

E qual a visão brasileira? Ri Jr. (2013) considera, do ponto de vista jurídico, que Getúlio Vargas promulgou a Lei de Segurança Nacional em 1935, pontuando que ela apresentava forte tendência autoritária, muito influenciada pela ideologia fascista. No entanto, ao se observar a lei ao qual esse autor provavelmente faz menção (BRASIL, 1935) observa-se que, na verdade, ela não guardava nenhum tipo de relação com a questão de Segurança Nacional propriamente dita. Na realidade, ela somente definia os crimes contra a ordem política e social.

Realmente, foi no período dos governos militares (1964-1985) que a doutrina de Segurança Nacional foi definida em sua íntegra graças à participação da Escola Superior de Guerra (ESG) (FERNANDES, 2009). Embora, em sua fundação em 1949, tenha sido influenciada pela intensa relação com *National War College* americano, a ESG evoluiu da simples reação anticomunista, derivada da Guerra Fria, para um

conceito desenvolvimentista. Ou seja, de acordo com a ESG, a Segurança Nacional deveria focar no alcance dos objetivos nacionais, sobretudo no desenvolvimento econômico e social e com uma maior ênfase na visão de vulnerabilidades internas do que ameaças externas (FERNANDES, 2009; Ri Jr., 2013). Com o fim do regime militar, a questão de Segurança Nacional, muito relacionada às leis de exceção, que tinham conotação autoritária e repressora, foi abandonada pelos governos civis que se seguiram. Assim mesmo, vale ressaltar que, em 2007, o Ministério da Defesa, em sua publicação *Doutrina Militar de Defesa* (BRASIL, 2007), apresenta e descreve a abrangência do conceito de segurança que se desdobra nos níveis individual, comunitário, nacional e coletivo, o que demonstra a atualização doutrinária das Forças Armadas Brasileiras em consonância com o foco no ser humano preconizado pela United Nations Development Programme (UNDP) (1990, 1994).

Somente no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (RUDZIT; NOGAMI, 2010), o tema volta ao cenário brasileiro por meio da criação da Primeira Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996). Neste contexto, entende-se que a política de Defesa trataria de “[...] problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental” (ALMEIDA, 2010, p. 222).

Em 2005, o governo Luiz Inácio Lula da Silva – Lula – lança documento equivalente ao editar o Decreto 5484/2005 (BRASIL, 2005) que é atualizado no governo Dilma Rousseff, em 2012, passando a chamar-se de Política Nacional de Defesa - PND (BRASIL, 2012), sendo que uma nova versão está ainda em análise pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2016). Todos têm em comum um tratamento mais abrangente de distintos temas relacionados à defesa, não só os afetos a área militar. E como esses temas são fruto da percepção dos políticos, dos militares e da sociedade civil, é comum observar renovações, ampliações e evoluções conceituais. Neste contexto, dois temas são recorrentes em todos as PNDs, a partir de FHC: a proteção da Amazônia e a preocupação com a Antártica. A questão do desarmamento nuclear, no governo FHC (BRASIL, 1996), reflete o fim da Guerra Fria e evolui para a eliminação total de armas químicas, biológicas e nucleares nas próximas duas PNDs, sendo inclusa a arma radiológica na PND em análise no Congresso Nacional (BRASIL, 2016). Outro ponto digno de nota é a relação indissociável entre desenvolvimento e Defesa exposta na PND do governo Dilma (BRASIL, 2012) e naquela que está ainda em avaliação (BRASIL, 2016), o que já era preconizada pela ESG, como observado por Fernandes (2009) e Ri Jr. (2013). Por sinal, essas duas últimas PNDs também guardam similaridade quanto ao fato de considerarem estratégicos os setores espacial, cibernético e nuclear e apontarem, também, a escassez de alimentos como fonte de possíveis disputas futuras. Isso representa uma clara evolução de temas correlatos apresentadas na PND do governo Lula (BRASIL, 2012). A última PND (BRASIL, 2016), também demonstra evolução, em respeito às PNDs anteriores, quando: aplica o conceito de sustentabilidade a todo país e não só à Amazônia; apresenta um maior entendimento dos impactos das Mudanças Climáticas; aponta

a premência em se desenvolver todas as matrizes energéticas para sustentar o nosso desenvolvimento; identifica a carência de infraestrutura, investimentos em CT&I e na formação de recursos humanos de qualidade.

E qual seria a importância atual de estabelecer que determinado assunto é questão de Segurança Nacional? A rotulagem de um problema como uma ameaça à Segurança Nacional implicaria o fato de que ele precederia outros problemas. Ou seja, que ele receberia imediata atenção e rápido acesso a recursos humanos e financeiros, num ambiente econômico atual de austeridade e controle orçamentário, constituindo-se num *driver* da política doméstica (ROMM, 1993).

## **2 NOVOS TEMAS ASSOCIADOS À SEGURANÇA NACIONAL NO MUNDO: A QUESTÃO AMBIENTAL**

Entre todas as novas vulnerabilidades à Segurança Nacional, aquela que mais se destaca, por atingir inequivocamente todos os países do globo terrestre (CAMPBELL, 2008; LEVY, 1995; PORTER, 1995) e pelo seu forte apelo popular (BUZAN; HANSEN, 2009) é a relacionada à segurança ambiental.

Porter (1995) e Snow (2014) observam que a segurança ambiental requer políticas de longo prazo, o que é incompatível com os atuais sistemas políticos, que trabalham em um espectro de tempo mais imediatista. A não ser que haja uma ameaça real, como foi o caso do furacão Katrina em Nova Orleans, as ameaças ambientais são conjecturais. Respaldam-se em projeções que são passíveis de questionamento. Além disso, baseiam-se em um cenário futuro, que, para muitos, se encontra incerto e distante (SNOW, 2014) e que envolve uma escala global e não nacional (PORTER, 1995).

Apesar das controvérsias, a questão ambiental e a das mudanças climáticas entraram na mira dos debates mundiais sobre Segurança Nacional entre as décadas de 1970 e 1980 (CAMPBELL, 2008). Vários foram os acontecimentos que podem ser considerados como precursores desse pensamento, mas um dos mais importantes foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em junho de 1972:

Estocolmo representou uma primeira tomada de ações com respeito ao impacto humano global sobre o meio ambiente, uma tentativa de forjar uma perspectiva comum básica sobre como abordar o desafio de preservar e melhorar o ambiente humano. (HANDL, 2012, p. 1, tradução nossa).

Em 1988, o governo canadense realizou a primeira grande conferência internacional em mudanças climáticas com o tema *The changing atmosphere: implications for global security* (CAMPBELL, 2008). Nos EUA, o senador Al Gore foi o grande expoente midiático na discussão sobre as mudanças ambientais chegando a afirmar “De fato, o meio ambiente está se tornando um problema de

segurança nacional – um tópico que ameaça direta e imediatamente os interesses do Estado e o bem-estar da população.” (GORE, 1989, tradução nossa). Nesse ínterim, dois relatórios foram fundamentais para que as mudanças climáticas entrassem definitivamente no panorama da Segurança Nacional dos EUA. O primeiro foi realizado por Schwartz e Randall (2003) da Caltech. Eles sugeriam que apesar do baixo risco de uma mudança climática abrupta, em função de sua ação devastadora, essa questão deveria ser catapultada dos meios puramente acadêmicos para um de debate no âmbito da Segurança Nacional americana. Posteriormente, o Centro de Análises Navais (CNA) lançou um documento que teve muito impacto, à época, em função do conselho militar utilizado na produção do texto: todos militares de alta patente e com larga experiência em altos comandos dos mais variados nos EUA (CAMPBELL, 2008). O relatório apresentava, como primeira conclusão, que “A mudança climática projetada representa uma séria ameaça para a segurança nacional da América.” (CENTRO DE ANÁLISES NAVAIS, 2007, p. 6, tradução nossa). Logo em seguida, recomendavam que “As consequências das mudanças climáticas no que concerne à Segurança Nacional devem ser completamente integradas às estratégias de Segurança Nacional e de Defesa Nacional.” (CENTRO DE ANÁLISES NAVAIS, 2007, p. 7, tradução nossa).

Assim mesmo, a mudança do status do meio ambiente de variável de fundo para o primeiro plano da Segurança Nacional ocorreu de forma paulatina, muito em função da crescente consciência ambiental da opinião pública (BUZAN; HANSEN, 2009).

Porter (1995, p.221) observa que o Presidente Bush foi o primeiro a mencionar a questão da segurança ambiental como um dos objetivos da Segurança Nacional americana. No entanto, o primeiro governo a realmente se preocupar com os efeitos das mudanças climáticas na Segurança Nacional foi o do Presidente Clinton. Segundo Levy (1995), ele foi muito influenciado pelo artigo de Robert Kaplan, *The Coming Anarchy*. Sua citação era “[...] praticamente obrigatória para os membros do seu gabinete que se apresentassem perante o Congresso.” (LEVY, 1995, p.35, tradução nossa). Segundo Kaplan (1994), o crescimento demográfico, a disseminação de doenças, o desmatamento, a erosão e poluição do solo, a escassez de água e, possivelmente, a elevação do nível dos oceanos em regiões superpovoadas e com produção agrícola costeira seriam os principais desafios pós Guerra-Fria da política externa, a partir dos quais outras ameaças, como guerras por recursos naturais, conflitos étnicos e religiosos poderiam surgir. Para chegar a essa hipótese, Levy utilizou, também, do trabalho de Homer-Dixon (1991), que apresentava uma série de evidências históricas contemporâneas, em nível regional e de sociedade, para demonstrar que “[...] a ação progressiva e contínua da degradação ambiental incrementa o grau de disrupção social [...]” (HOMER-DIXON, 1991, p. 116, tradução nossa) para além da capacidade de intervenção dos políticos a fim de evitar um conflito. Além disso, esse autor ressalta que países pobres seriam os mais vulneráveis e, por isso, mais afetos aos conflitos, já que não teriam os recursos financeiros, materiais e intelectuais para minimizar os impactos indesejáveis das mudanças climáticas. Mais recentemente, Hsiang,

Burke e Miguel (2013) e Schleussner *et al.* (2016), em estudos bem mais robustos, corroboraram as observações de Homer-Dixon (1991) ao relacionarem as mudanças climáticas com o aumento de conflitos em nível global e de países afetos a divisões étnicas, respectivamente.

Após o governo Clinton, somente outro Democrata, Presidente Obama, levou a sério a ameaça das mudanças climáticas à Segurança Nacional. Por meio de diversas Ordens Executivas, foram tomadas medidas concretas para aumentar a resiliência das novas obras de infraestrutura governamentais, a exemplo de pontes e de bases militares a futuros eventos climáticos extremos (THE WHITE HOUSE, 2015).

No Brasil, a questão ambiental só foi realmente considerada a partir da Política Nacional de Defesa (PND), de 2005, do Presidente Lula, que já nos seus preâmbulos indica, no item 1.3, que “[...] o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental [...]”. Mesmo rebatimento encontra-se em Brasil (2012) no item 2.3, mas desaparece em Brasil (2016). A Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2005) também introduz a assertiva de que “A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade”, o que é repetido em 2012 no item 3.4, mas desaparece na PND, em 2016) (BRASIL, 2016). Por fim, na PND (BRASIL, 2005), no item 4.4, e na PND (BRASIL, 2012), no item 5.4, indicam que o desenvolvimento e integração da região amazônica são dependentes da exploração sustentável dos recursos naturais e da proteção do meio ambiente. Já na PND (BRASIL, 2016), nos itens 2.3.4 e 3.2.X, amplia esse conceito ao englobar a importância da sustentabilidade para todo país. No governo Dilma surge, pela primeira vez, a questão das mudanças climáticas (item 3.5). Porém, somente associou-se esse evento às suas consequências sociais na PND de 2012 (BRASIL, 2012). A PND (BRASIL, 2016) amplia, no item 2.3.5, as consequências das mudanças climáticas, ao adicionar as questões ambientais, sociais, econômicas e políticas. Assim mesmo, apesar de estar mencionado nos ambientes nacional e internacional descritos, não se divisou a emergência, em nenhuma das PNDs analisadas, de Objetivos Nacionais de Defesa contundentes e diretos sobre como o governo brasileiro pretende lidar com a ameaça global das mudanças climáticas.

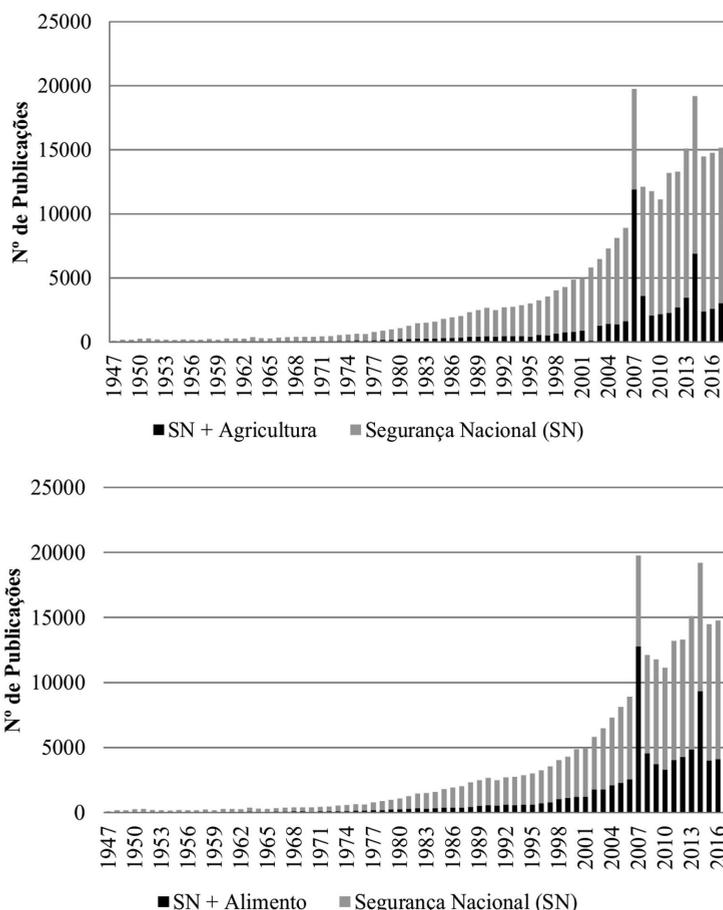
### **3 NOVOS TEMAS ASSOCIADOS À SEGURANÇA NACIONAL NO MUNDO: SEGURANÇA ALIMENTAR**

De todos os possíveis impactos estudados internacionalmente com as mudanças climáticas, o mais citado e temido está relacionado com a produção de alimentos (FAO, 2008; FAO, 2017; PORTER *et al.*, 2014). Os processos de produção agropecuários, florestais e pesqueiros são extremamente sensíveis ao clima. Consequentemente, qualquer variação climática, notadamente as baseadas no aumento da frequência de eventos extremos, tem efeito imediato (PORTER *et al.*, 2014). Com isso, vários países começaram a constatar a forte ligação entre alimento, segurança alimentar e Segurança Nacional.

Ou seja, a maioria dos países começaram a entender que o direito do homem a uma quantidade adequada e nutritiva de alimento era condição básica para a estabilidade e segurança de uma nação (BEREUTER; GLICKMAN, 2017; ECHOLS, 2016).

De forma a evidenciar essa constatação, realizou-se uma análise bibliométrica usando o programa *Dimensions*<sup>1</sup>. O termo “*National Security*” foi pesquisado sozinho e acompanhado (+) dos termos *Agriculture* e *Food*. A pesquisa foi realizada a partir de 1947, quando foi promulgado o *National Security Act* pelo governo americano (ROMM, 1993; STUART, 2008), até 2017. Os resultados encontram-se na Figura 1.

**Figura 1** - Resultados da pesquisa bibliométrica no programa Dimensions, no período de 1947 a 2017, envolvendo os termos “national security” (Segurança Nacional – SN), agriculture (agricultura) e food (alimento)



Fonte: Os Autores. 2019.

1 Disponível em: <https://app.dimensions.ai/>

Inicialmente, verifica-se que houve um significativo aumento das publicações envolvendo o termo “Segurança Nacional” nos últimos anos, com picos em 2007 e 2014 ao se ultrapassar o patamar de 19.000 publicações. A associação desse termo com “agricultura” e “alimento” é relativamente estável, no período de 1947 a 2017, ficando a participação, em média, em torno de 20% e 25%, respectivamente, em relação ao total das citações envolvendo Segurança Nacional (Figura 1). Também aqui se verifica um incremento, nos anos de 2007 e 2014, onde o termo “agricultura” ficou associado a 60% e 36%, respectivamente, das citações em Segurança Nacional e o termo “alimento” ficou associado a 65% e 49%, respectivamente, das citações em Segurança Nacional (Figura 1). Estes resultados provavelmente estão relacionados à crise econômica global iniciada em 2007. A crise do SubPrime americano, também conhecida como a crise imobiliária norte-americana (CLAPP; HELLEINER, 2012), desencadeou uma série de turbulências no mercado financeiro global, o que tem afetado o custo dos alimentos desde então.

No ambiente internacional, no começo da década de 90, Korany, Noble e Brynen (1993), a partir de um levantamento de periódicos especializados e de documentos oficiais árabes, indicavam que o medo causado pela insegurança alimentar era similar ao medo gerado pelas guerras regionais, com um detalhe: a escassez de alimentos representava uma ameaça imediata e de impacto diário.

Cai e Smit (1995) observaram que a produção de alimentos na China seria fortemente impactada pelas mudanças climáticas, ameaçando o futuro da Segurança Nacional chinesa. Essa preocupação com a insegurança alimentar levou a China, em 2015, a incluir um artigo (nº 22) de segurança alimentar na Lei de Segurança Nacional (WOOD, 2017).

Sedik, Sotnikov e Wiesmann (2003) indicaram que os EUA e a União Europeia doaram US\$1,5 bilhão para garantir a segurança alimentar da recém-criada Federação Russa em 1998. Em 2010, uma severa seca mais uma vez afetou a Federação Russa (KRAMER, 2010). Desta forma, a segurança alimentar foi inserida no contexto da estratégia de Segurança Nacional russa em 2015, principalmente, nos artigos 52 e 54 (RUSSIAN FEDERATION PRESIDENTIAL EDICT 683, 2015).

Foi nesse cenário que surgiu o termo “Segurança Alimentar” (*Food Security*), cuja definição mais aceita pela maioria dos autores (FAO, 2003) é aquela definida no Plano de Ação nº 1 derivada de um encontro patrocinado pela FAO em 1996 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1996, tradução nossa): “Segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todo o tempo, têm acesso físico e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, para atender as suas necessidades e preferências para uma vida ativa e saudável.” Com isso, a segurança alimentar pode ser avaliada de acordo com quatro dimensões categóricas (FOOD

AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2006; CHANG; HSIU, 2011): **disponibilidade, acesso e consumo/utilização**, que dizem respeito ao fluxo dos alimentos, e, por fim, a **estabilidade**, que representa a dimensão temporal. (GROSS *et al.*, 2000; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2006). No Brasil a segurança alimentar foi oficialmente definida pelo artigo 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006, p.1).

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2017) aponta que em torno de um em cada seis habitantes do planeta pode ser considerado subnutrido. E mais de 40% deles vivem na Ásia, a região que apresenta maiores valores de crescimento demográfico mundial. A conjugação desses dois fatores impõe, conseqüentemente, que a produção de alimentos mundial deva aumentar em 40%, até 2020, e 70%, até 2050 (GRANT, 2012; MUTEIA, 2012) para garantir a disponibilidade de alimentos no futuro.

Mais de 50% da ingestão de calorias na alimentação humana deriva, basicamente, de três tipos de cereais; trigo, milho e arroz (AWIKA, 2011) que, por isso, também são os cereais mais cultivados. Desta forma, foi feita uma análise da capacidade de suprimento de alimentos mundial com base nos dados de estoques totais de cereais. Eles têm aumentado no mundo desde a última crise de 2007/2008 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2018), passando de 448 para 748 milhões de toneladas (Tabela 1). Boa parte deles encontra-se na China e nos países desenvolvidos, que estocam algo em torno de 508 milhões de toneladas, o que representa 71% do total mundial. No entanto, os estoques da China são de caráter estratégico, de forma a garantir a segurança alimentar chinesa por um ano (KUTELEVA, 2016; WOOD, 2017), num país em que a classe média consumidora de bens de consumo aumenta ano após ano. E a situação fica mais complicada ao pensar que o consumo de cereais, atualmente, não ocorre somente para fins de alimentação humana, mas também concorre com a alimentação animal (produção de proteína suína e avícola, principalmente) e com a produção de biocombustíveis, notadamente nos EUA (BROWN, 2011).

**Tabela 1** - Dados mundiais de produção, consumo e estoques de cereais entre os anos agrícolas de 2007/2008 a 2017/2018

Ano Agrícola	Produção	Utilização	Estoque <sup>1</sup>	Consumo por mês	Meses garantidos estoque
	<i>milhão tons</i>				
2007/08	2.131,4	2.128,1	447,7	177,3	2,5
2008/09	2.292,9	2.194,6	533,4	182,9	2,9
2009/10	2.258,3	2.220,1	569,7	185,0	3,1
2010/11	2.246,7	2.269,9	542,5	189,2	2,9
2011/12	2.339,5	2.311,3	563,7	192,6	2,9
2012/13	2.291,4	2.318,0	546,2	193,2	2,8
2013/14	2.522,4	2.429,5	610,3	202,5	3,0
2014/15	2.569,6	2.499,6	676,8	208,3	3,2
2015/16	2.540,0	2.521,5	691,3	210,1	3,3
2016/17	2.611,2	2.572,9	720,0	214,4	3,4
2017/18	2.645,8	2.612,3	748,2	217,7	3,4

1. O estoque de um ano não será a diferença entre produção e consumo pois considera se, também, o estoque do ano anterior.

**Fonte:** FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2018. <sup>2</sup>

Outro dado interessante diz respeito ao tempo de consumo que os estoques suportam no caso de uma emergência alimentar global derivada da quebra de produção, por exemplo, por conta de eventos climáticos extremos, como seca prolongada, tempestades na época de colheita etc. O trabalho de Brown (1977, p.26) indicava que as reservas de grãos mundiais variaram, no período de 1960 a 1978, em torno de 40 a 110 dias das necessidades de consumo global. A tabela 1 mostra que, em período mais recente, entre 2007 e 2017, as reservas variaram entre 75 e 102 dias. Ou seja, por mais que as reservas de grãos tenham crescido nominalmente, a margem de segurança nos últimos 57 anos não aumentou, o que provavelmente está relacionado às taxas de crescimento demográfico mundial. E isso é particularmente preocupante ao se considerar a fragilidade dos sistemas agrícolas mundiais frente às intempéries.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports\\_and\\_docs/Cereal\\_supply\\_and\\_demand\\_data\\_may.xls](http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/Cereal_supply_and_demand_data_may.xls). Acesso em: 01 abr. 2018.

Neste contexto, divisa-se outra dimensão da segurança alimentar, a da acessibilidade em função dos custos. O mundo está cada vez mais vulnerável à alta e volatilidade dos preços (MUTEIA, 2012). No passado, as maiores crises de preços eram causadas por combinação de fatores como alta do petróleo e desastres naturais em áreas de produção. Mas com a entrada de grandes corporações no comércio agrícola, a especulação comercial tornou a variação dos preços menos previsível (MUTEIA, 2012). Tome-se como exemplo os países do Golfo Pérsico produtores de petróleo. Sua percepção sempre foi a de que os recursos financeiros arrecadados com a venda do barril de petróleo seriam suficientes para contrabalançar a importação de alimentos (WOERTZ, 2013). No entanto, a crise de 2007/2008 demonstrou que países tradicionalmente exportadores de alimentos, como Argentina e Rússia, impuseram restrições a essa exportação a fim de garantir a sua própria segurança alimentar (BROWN, 2011). Ou seja, “Países do Golfo agora enfrentam o espectro de que algum dia eles possam não ser capazes de garantir importação suficiente de alimentos a qualquer preço [...]” (WOERTZ, 2013, p. 3, tradução nossa). Além disso, não se pode comparar o impacto do aumento do trigo, ocorrido em 2010, entre um americano e um indiano, por exemplo. No primeiro caso, os gastos com alimentação representam menos de 10% de seu salário. Logo, um aumento de 5-10% representa, no máximo, um aborrecimento. Mas para um indiano, que gasta em torno de 40-50% de seus ganhos com alimentação, isso é uma calamidade (BROWN, 2011).

Interessante notar que, no Brasil, as Políticas Nacionais de Defesa (BRASIL, 1996b; BRASIL, 2005; BRASIL, 2012; BRASIL, 2016) não fazem nenhuma menção à segurança alimentar. Apesar disso, o governo brasileiro criou, em 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (BRASIL, 2006) – o qual viria a ser regulamentado pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Neste decreto, o governo federal instituiu e definiu as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (BRASIL, 2010). Assim mesmo, vale enfatizar que, apesar da pujança brasileira como produtor e exportador de alimentos, nosso país não está livre de problemas de abastecimento. Em maio de 2018, o Brasil passou por uma greve de caminhoneiros que durou em torno de dez dias (CANDIDO; SANTOS; ROLIM TAVARES, 2019). Essa crise revelou a fragilidade e vulnerabilidade de todo sistema de estocagem e distribuição de alimentos, trazendo de novo à baila o fantasma do racionamento de alimentos, como era comum nas décadas de 1960 a 1980.

#### **4 CONTRIBUIÇÕES DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO ÀS QUESTÕES DE DEFESA, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO**

Considerando, então, a produção de alimentos como questão basilar e atual de Segurança Nacional, qual a importância da agricultura no contexto da defesa, segurança e desenvolvimento brasileiros?

A agricultura, no Brasil, desde o descobrimento até 40 anos atrás, pode ser simplesmente resumida em uma série de ciclos de monoculturas para fins de suprimento do mercado externo: cana-de-açúcar, a partir do século XVI até o final do século XVIII, quando se perdeu a competitividade para as colônias holandesas no Caribe; e café, a partir do século XVIII até década de 30 do século XX, em função da crise econômica mundial de 1929 (NAVARRO; BUAINAIN, 2018). No entanto, não se pode esquecer que essas duas culturas foram a principal expressão econômica do Poder Nacional à época, sendo responsáveis pelos primeiros esboços da sociedade brasileira. Além disso, indiretamente, foi o interesse dos holandeses pela cana-de-açúcar que levou à invasão holandesa de Pernambuco em 1630.

O perfil do produtor rural do início do século XX era de um pequeno produtor fustigado pelo grande latifúndio, praticante de uma agricultura de subsistência (GALERA, 2017) e sem nenhum apoio do governo (ALVES; CONTINI; GASQUES, 2008). Daí a dependência brasileira da importação de alimentos e nossas constantes crises de abastecimento.

No período de 1965-1980, conforme Delgado (2001), as ideias de Delfim Neto e de sua equipe da Universidade de São Paulo (USP) passaram a influenciar o desenvolvimento agrícola brasileiro. Para eles, a resposta à expansão do setor agrícola estaria na integração técnica-agricultura-indústria, como definido por Delgado (2001). Ela seria caracterizada pelo uso crescente de: insumos, tais como fertilizantes, defensivos, sementes melhoradas etc.; de mecanização agrícola; e da integração entre a produção primária de alimentos, matérias-primas e vários ramos industriais.

Alves, Contini e Gasques (2008, p. 70) destacam a importância de três políticas nesse contexto: o crédito subsidiado, principalmente para a compra de insumos modernos e financiamento de capital; a extensão rural; e a pesquisa agropecuária.

A tendência nos últimos 40 anos tem sido de crescimento sistemático da produção das lavouras brasileiras, o que tem ocorrido, principalmente, por causa dos ganhos de produtividade. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (2018), a produção de grãos no Brasil, entre 1976/1977 e 2017/2018, por exemplo, aumentou de, aproximadamente, 46,9 para 227,8 milhões de toneladas, enquanto a área plantada aumentou de, aproximadamente, 37,3 para 61,7 milhões de hectares. Ou seja, o aumento da produtividade da terra foi o principal responsável pelo aumento da produção e não o aumento da área cultivada. Esses dados sugerem, então, um efeito “poupa-terra” de 119,4 milhões de hectares, obtido da necessidade hipotética de área cultivada com a produtividade de 1976/1977 (1258 kg ha<sup>-1</sup>) para atingir a produção de 2017/2018 (estimada em 181,1 milhões de hectares), subtraída da área real cultivada em 2017/2018 (61,7 milhões de hectares).

A mesma lógica aplica-se a produção de carnes que, no período de 1990 a 2016, teve um incremento de 252% na produção de carne suína, 448%

de aves e 85% de bovinos (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2019), sem aumentos significativos da área de produção. Com isso, em 2018, a agropecuária respondeu por 21,1% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sendo que 29,8% do PIB agropecuário foram devidos às indústrias e 41,2% ao setor de serviços (CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA; CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL, 2018). Em 2018, a agropecuária respondeu por 20% dos empregos (CEPEA, 2018) e 42% das exportações (BRASIL, 2018a). Com isso, é lícito afirmar que nossa segurança alimentar só foi conseguida com os recentes desenvolvimentos técnico-científicos na produção agropecuária. E isso foi obtido com o foco em tecnologia. Alves *et al.* (2012) corroboram a afirmação anterior ao apontar, com base nos Censos Agropecuários de 1995/1996 a 2006, que o fator tecnologia, isoladamente, foi o que mais contribuiu para o crescimento da produção (50,6 e 67,4%, respectivamente), em detrimento dos fatores trabalho e terra.

Outro viés da contribuição do agronegócio para o desenvolvimento nacional diz respeito a sua utilização como parte da estratégia da política externa brasileira. Vários projetos de cooperação na área agrícola foram firmados entre o Brasil e os países africanos e da América Latina, via Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), notadamente no período do Presidente Lula (SANTOS, 2013; SOUZA, 2012).

Essas alianças Sul-Sul, assim construídas, permitiram ao Brasil angariar apoio na tentativa de influenciar a agenda dos regimes internacionais e reduzir as assimetrias nas relações exteriores com as potências (MILHORANCE, 2013; SANTOS, 2013). Exemplo disso foi a liderança do Brasil na coalizção de países em desenvolvimento nas negociações comerciais, em 2003, que levou à rejeição da proposta conjunta dos Estados Unidos e União Europeia (UE) em Doha (LIMA; CASTELAN, 2012). Neste contexto, outro fato digno de nota diz respeito à Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Boa parte do protagonismo mundial do governo brasileiro no combate às mudanças climáticas deveu-se ao agronegócio em função das metas brasileiras propostas para o controle da emissão de gases de efeito estufa (LIMA, 2015).

Dada a grande participação do agronegócio em todas as cinco expressões do Poder Nacional, a saber: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2018), talvez fosse estratégico fixar sua importância na Política e Estratégia Nacional de Defesa. Não é o caso de prever nenhum tipo de intervenção do Ministério da Defesa (MD) no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Mas de estender a relação do MD com o MAPA para além da mera “Fiscalização das fronteiras para evitar a propagação de doenças no Brasil.” (BRASIL, 2016, p. 134). As parcerias com instituições técnico-científicas na área agropecuária seriam fundamentais para analisar os principais sinais e tendências, antever transformações disruptivas e prevenir

possíveis problemas, notadamente, na área de ciberataques, barreiras técnicas à exportação de produtos agropecuários brasileiros, agroterrorismo, aquisição de terras por estrangeiros, dependência de insumos externos e falta de estoques estratégicos (PÉREZ, 2018). Nesse sentido, seria muito interessante incrementar o relacionamento dos Sistemas de Inteligência Estratégica do MAPA, via Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), com os principais *Think Tank* do Ministério da Defesa. Nesse contexto, um ponto de partida talvez fosse a realização de um exercício de Planejamento Estratégico que estabelecesse uma visão macro para além do risco econômico. Seria fundamental que fossem avaliados cenários em que a agropecuária nacional pudesse ser ameaçada ou, mesmo, representasse uma ameaça aos interesses de outras nações, seja pela questão de soberania alimentar, seja pela mera questão de competição por mercados internacionais.

## 5 CONCLUSÃO

A Revolução Verde, ocorrida logo após a Segunda Guerra Mundial, deu a falsa impressão que havia uma solução para a inequação Malthusiana entre crescimento humano e produção de alimentos. No entanto, as recorrentes crises de abastecimento que têm ocorrido desde a década de 1970 reacenderam a sensação de insegurança alimentar. Notadamente a última crise, ocorrida entre 2007/2008, colocou em xeque o efeito de compensação exercido pelo comércio internacional: os países que tinham produção para vender não queriam correr o risco de ficar sem estoques. Contribui, também, para esse cenário atual, o ceticismo geral com respeito à Globalização, em que se vislumbram novas barreiras ao comércio global.

Com isso, o pensamento da autossuficiência volta à tona em todas as áreas, especialmente naquelas ligadas à alimentação humana e, indiretamente, animal. Mas, é lógico que nem todas as Nações têm condições de atingir esse patamar. Nesse contexto, o Brasil aparece como um dos poucos países que ainda têm condições de elevar sua produção de alimentos em virtude da quantidade de terras e água (das chuvas) aptas à utilização agropecuária, sem que, para isso, seja necessário fazer nenhum desmatamento (BRUINSMA, 2011; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016). Basta, tão somente, incorporar ao sistema produtivo as áreas degradadas de pastagens malconduzidas. No entanto, essa oportunidade, derivada de nossa pujança, deságua em fortes ameaças ao desenvolvimento e, em última instância, à soberania nacional travestida de diversas formas e fontes.

A China, talvez, seja a melhor tradução de todos os riscos que o Brasil corre. Atualmente, ela é o principal parceiro comercial do Brasil. O agronegócio contribui com pouco mais de 25% das exportações brasileiras para China, principalmente, em

soja (grão e farelo), carne de frango e bovina, açúcar, celulose e café (BRASIL, 2019; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019).

No entanto, para atingir sua Segurança Alimentar, a China tem agido globalmente em diversas áreas. Primeiro, ela tem comprado e estocado enormes quantidades de grãos (KUTELEVA, 2016; WOOD, 2017) e vem comprando terras, notadamente na África Oriental, para assegurar novas áreas de produção e o envio de alimentos (BROWN, 2011; DEININGER; BYERLEE, 2011; NALLY, 2015). Empresas chinesas já demonstraram interesse, também, na flexibilização da legislação sobre venda de terras a estrangeiros no Brasil (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2010; REUTERS, 2016). Além dessa estratégia, empresas chinesas vêm comprando diversas empresas brasileiras e multinacionais, principalmente na área de produção de sementes, de pesticidas e de processamento, concedendo-lhe a possibilidade de controlar os meios de produção agrícolas no mundo e, especialmente, no Brasil (AMORIM, 2017; BARRUCHO, 2017; HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG *et al.*, 2017; SEGALLA, 2018ab). Por fim, a China tem apresentado-se como a grande provedora de serviços de infraestrutura no mundo e, em futuro próximo, no Brasil, o que, obviamente, inclui todo tipo de modal de transporte. Isso influenciará, com certeza, a logística de distribuição de alimentos, permitindo às empresas chinesas obterem concessões de utilização e taxaço que podem ultrapassar décadas no Brasil.

Como apontado no presente trabalho, países como os Estados Unidos, Rússia e China invocam a Segurança Nacional para defender sua Segurança e Defesa Alimentar. Consequentemente, é preciso embasar o Governo Brasileiro com um elenco de cenários futuros que auxiliem nossos principais gestores (p.e., na área Econômica, de Planejamento e da Casa Civil) na tomada de decisão na área agropecuária que não seja só o de vender. Neste contexto, os principais *Think Tank* do Ministério da Defesa, e em função dos diversos cursos que realizam, deveriam encabeçar um exercício de planejamento estratégico, com foco no agronegócio, visando à proteção dos recursos terrestres, das águas interiores e do espaço aéreo como fator de desenvolvimento do nosso país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v.16, n.1, 2010. p. 220-250.

ALVES, E.R. de A.; CONTINI, E.; GASQUES, J.G. Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira. In: ALBUQUERQUE, A. C. S.; SILVA, A. G. da. (ed.). *Agricultura tropical: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas*. Brasília: Embrapa, 2008. v.1, cap. 2, p. 67-99.

ALVES, E. R. de A. *et al.* Um modelo de produção para a agricultura brasileira e a importância da pesquisa da Embrapa. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 21, n. 4, p.35-59, 2012.

AMORIM, L. Investida chinesa no Brasil vai de sementes a hospitais. *Exame*, São Paulo, 2 dez. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/de-sementes-a-hospitais-a-investida-chinesa-no-brasil/>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ASPIN, L. *Report on the Bottom-Up review*. Washington, DC: Department of Defense. 1993.

AWIKA, J.M. Major cereal grains production and use around the world. In: AWIKA, J.M.; PIIRONEN, V.; BEAN, S. *Advances in cereal science: implications to food processing and health promotion*. Washington, DC: American Chemical Society, 2011. p. 1-13.

BARRUCHO, L. O raio-X dos investimentos da China no Brasil. *BBC Brasil*, São Paulo, 31 ago. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41088186>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BEREUTER, D.; GLICKMAN, D. *Stability in the 21st Century: global food security for peace and prosperity*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs. 2017. Disponível em: [https://digital.thechicagocouncil.org/Global/FileLib/Global\\_Food\\_and\\_Agriculture/Stability\\_in\\_the\\_21st\\_Century\\_March17.pdf](https://digital.thechicagocouncil.org/Global/FileLib/Global_Food_and_Agriculture/Stability_in_the_21st_Century_March17.pdf). Acesso em: 2 abr. 2018.

BOOTH, K.; VALE, P. Security in Southern Africa: after Apartheid, beyond realism. *International Affairs*, Londres, v. 71, n. 2, p. 285-304, 1995.

BRASIL. Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras Providências. *Diário Oficial União*: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 1 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 26 ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 38, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 13977, 28 jun. 1935.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Comércio e Relações Internacionais. *Balança comercial brasileira e balanço comercial do agronegócio*: 1997 a 2018. Brasília, DF, MAPA, 2018a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/documentos/estatisticas-do-agronegocio/SERIEHISTORICABCARESUMIDA19972018.xls> Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Doutrina Militar de Defesa*. Brasília, DF: MD, 2007. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51\\_m\\_04\\_doutrina\\_militar\\_de\\_defesa\\_2a\\_ed2007.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_04_doutrina_militar_de_defesa_2a_ed2007.pdf). Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional. Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília, DF: MD, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa. Estratégia de Defesa Nacional*. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º), 2016. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf). Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Exportações em 2018 alcançam o maior valor dos últimos 5 anos*. Brasília, DF: MDIC, 2019. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/micro-e-pequenas-empresa/61-noticias/3777-exportacoes-em-2018-alcancam-o-maior-valor-dos-ultimos-5-anos>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BROWN, L.R. *Redefining National Security*. Worldwatch Paper 14. Washington, DC: Worldwatch Inst., 1977.

BROWN, L.R. The New Geopolitics of Food. In: GERWIN, M. (ed.). *Introduction to food sovereignty: food and democracy*. Cracóvia: Alliance of Associations Polish Green Network, 2011. p. 23-30.

BRUINSMA, J. The resources outlook: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? In: CONFORTI, P. (ed.). *Looking ahead in world food and agriculture: perspectives to 2050*. Rome: FAO. 2011. cap. 6, p. 233-278.

BUZAN, B. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post cold war era*. Brighton: Wheatsheaf Books. 1983.

BUZAN, B. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, Londres, v. 67, n. 3, p. 431-451, 1991.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CAI, Y.; SMIT, B. Sensitivity and adaptation of Chinese agriculture under global climate change. *Acta Geographica Sinica*, Beijing, v.51, n.3, p.202–212, 1996. Disponível em: [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTotal-DLXB603.001.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotal-DLXB603.001.htm). Acesso em: 21 abr. 2018.

CAMPBELL, K.M. (ed.). *Climatic cataclysm: the foreign policy and national security implications of climate change*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008.

CANDIDO, R.L.; SANTOS, V.E. da S.; ROLIM TAVARES, F.B. The economic impact of truckers' strike: a legal, fatamatic and economic analysis of the events. *Research, Society and Development*, Itabira, v. 8, n. 1, p.1-15 2019.

CENTER OF NAVAL ANALYSIS CORPORATION. *National security and the threat of climate change*. [Alexandria, VA]: CNA Corp. 2007.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. *PIB do Agronegócio Brasileiro*. Piracicaba: CEPEA, 2018. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 26 mar. 2019.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. *Mercado de Trabalho do Agronegócio*. Piracicaba: CEPEA, 2018. Disponível em: [http://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Planilha\\_Mercado\\_Trabalho\\_SITE%20\(3\).xlsx](http://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Planilha_Mercado_Trabalho_SITE%20(3).xlsx). Acesso em: 26 mar. 2019.

CHANG, C.-C.; HSIU, S.-H. Food Security - Global Trends and Region Perspective with Reference to East Asia. In: AAEA & NAREA JOINT ANNUAL MEETING, Pittsburgh, 2011. Pennsylvania. *Proceedings [...]* Pennsylvania: Agricultural & Applied Economics Association, 2011. Disponível em: [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/103418/2/AAEA\\_12725\\_Food\\_Security.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/103418/2/AAEA_12725_Food_Security.pdf). Acesso em: 31 mar. 2018.

CHINA compra terras no Brasil. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,china-compra-terras-no-brasil-imp-,589697> . Acesso em: 19 jul. 2018.

CLAPP, J.; HELLEINER, E. Troubled futures? The global food crisis and the politics of agricultural derivatives regulation, *Review of International Political Economy*, Londres, v. 19, n. 2, p. 181-207, 2012.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). *Séries históricas de produção*. Brasília, DF: CONAB, 2018. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252>. Acesso em: 1 abr. 2018.

CRANE, K.; GOLDTHAU, A.; TOMAN, M.; LIGHT, T.; JOHNSON, S.E.; NADER, A.; RABASA, A.; DOGO, H. *Imported Oil and US National Security*. Santa Monica: RAND Corporation, 2009.

DEININGER, K.; BYERLEE, D. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*. Washington, DC: The World Bank, 2011.

DELGADO. G.C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.

DELGADO. G.C. *Estoques governamentais de alimentos e preços públicos*. Brasília, DF: IPEA, 1995.

ECHOLS, M.A. Right to food, national security and trade: resolving regime conflicts. *Journal of International Law & Foreign Affairs*, Los Angeles, v. 20, p. 163-228, 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. *Carne em números*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/qualidade-da-carne/carne-em-numeros>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). *Fundamentos do poder nacional*. Rio de Janeiro: ESG, 2018.

FERNANDES, A.S. A reformulação da doutrina de segurança nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, Londrina, v. 2, n. 4, p. 831-856, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Declaration on world food security*. Rome: FAO, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>. Acesso em: 14 abr. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Climate change and food security: a framework document*. Roma: FAO, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Crop prospects and food situation*. Roma: FAO, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Food security: policy brief*. Roma: FAO, 2006.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The future of food and agriculture: trends and challenges*. Roma: FAO, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages*. Roma: FAO, 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Indicador de Comércio Exterior. *ICOMEX*, Rio de Janeiro, n. 21, jan. 2019.

GALERA, V. As duas faces de Jeca Tatu, o anti-herói rural. *Globo Rural*, São Paulo, 8 set. 2017. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Cultura/noticia/2017/09/duas-faces-de-jeca-tatu-o-anti-heroi-rural.html>. Acesso em: 1 jun. 2018.

GORE, A. Earth's fate is the n. 1: National Security Issue. *Washington Post*, Washington, post's outlook section, 14 mai. 1989. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/10/12/AR2007101200827\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/10/12/AR2007101200827_pf.html). Acesso em: 11 abr. 2018.

GRANT, G. *Shocks and disruption: the relationship between food and security and national security*. Londres: The Henry Jackson Society, 2012. Disponível em: <http://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2012/04/Shocks-and-Disruptions-The-Relationship-Between-Food-Security-and-National-Security.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

HANDL, G. *Declaration of the United Nations conference on the human environment (Stockholm declaration), 1972 and the Rio declaration on environment and development, 1992*. [Rome]: United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012.

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG *et al.* *KONZERNATLAS: fakten über die Agrar- und Lebensmittelindustrie*. [S. l.]: Heinrich-Böll-Stiftung, 2017.

HOGAN, M.J. *A cross of iron: Harry S. Truman and the origins of the national security state*. New York: Cambridge University Press, 1998.

HOMER-DIXON, T.F. On the threshold: Environmental changes as causes of acute conflict. *International Security*, Cambridge, v. 16, n. 2, p. 76-116, 1991.

HSIANG, S.M.; BURKE, M.; MIGUEL, E. Quantifying the influence of climate on human conflict. *Science*, Washington DC, v. 341, n. 6151, p.1-7, 2013.

KAPLAN, R.D. The Coming Anarchy: how scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet. *The Atlantic*, fev. 1994. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>. Acesso em: 1 maio 2018.

KORANY, B.; NOBLE, P.; BRYNEN, R. *The many faces of national security in the arab world*. New York: St. Martin's Press, 1993.

KRAMER, A.E. Russia, Crippled by Drought, Bans Grain Exports. *The New York Times*, New York, 5 ago. 2010. Disponível em: [https://www.nytimes.com/2010/08/06/world/europe/06russia.html?\\_r=1&th=&emc=th&page](https://www.nytimes.com/2010/08/06/world/europe/06russia.html?_r=1&th=&emc=th&page). Acesso em: 26 mai. 2018.

KUTELEVA, A. China's food security situation: key issues and implications for Canada. *China Institute Occasional Paper Series*, Alberta, v. 3, n.1, p.3-4, 2016.

LEVY, M.A. Is the environment a national security issue?. *International Security*, Cambridge, v. 20, n. 2, p. 35-62, 1995.

LIMA, M.R.S. de.; CASTELAN, D.R. Os grandes países periféricos na política externa brasileira. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 9, p. 127-138, 2012.

LIMA, R.C.A. COP 21: o novo acordo de clima e a agricultura brasileira. *Agroanalysis*, São Paulo, v.35, n.3, p.29-31, 2015.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v.56, n.2, p.5-22, 2013.

MUTEIA, H. Segurança Alimentar no Contexto de uma Economia Sustentável. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p.95-107. 2012. Disponível em: [www.kas.de/wf/doc/7345-1442-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/7345-1442-5-30.pdf). Acesso em: 1 de abril de 2018

NAJITA, T. *Japan: the intellectual foundations of modern japonese politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

NALLY, D. Governing precarious lives: land grabs, geopolitics, and 'food security'. *The Geographical Journal*, Londres, v. 181, n. 4, p. 340–349, 2015.

NAVARRO, Z.; BUAINAIN, A.M. The global driving of Brazilian agrarian development in the new century. In: BUAINAIN, A.M.; SOUZA, M.R. de; NAVARRO, Z. (ed.) *Globalization and agriculture: redefining unequal development*. Londres: Lexington Books, 2018. p. 9-30.

PÉREZ, D. V. *Agricultura como componente da estratégia de Segurança Nacional*. 2018. 93 f. Monografia (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.

PORTER, G. Environmental Security as a National Security Issue. *Current History*, Philadelphia, v. 94, n. 592, p. 218-222, 1995.

PORTER, J.R., XIE, L.; CHALLINOR, A.J. *et al.* Food security and food production systems. In: FIELD, C.B.; BARROS, V.R.; DOKKEN, D.J. *et al.* (ed.). *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability: global and sectoral aspects - contribution of working group II to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2014 p. 485-533.

REUTERS. Mudança em regras atrairá avalanche de estrangeiros para comprar terras no Brasil. *Época Negócios*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/07/mudanca-em-regras-atraira-avalanche-de-estrangeiros-para-comprar-terras-no-brasil.html>. Acesso em: 25 mar. 2019.

RI Jr., A.D. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar brasileira (1935-1985). *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, 2013.

ROMM, J.L. *Defining national security: the nomilitary aspects*. New York: Council on Foreign Relations, 1993. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PA1&hl=pt-BR&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PA1&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 8 abr. 2018.

RUDZIT, Z.T.; NOGAMI, O. Segurança e defesa nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v.53, n.1, p.5-24, 2010. THE RUSSIAN Federation's National Security Strategy. Edict 683. Moscou: Russian Federation President, 2015. Disponível em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

SAMUELS, R.J. *"Rich nation, strong army": national security and the technological transformation of Japan*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

SANTOS, M. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. *Análisis político*, Bogotá, v. 26, n. 77, p. 195-210, jan. 2013.

SARKESIAN, S.C.; WILLIAMS, J.A.; CIMBALA, S.J. *US national security: policymakers, processes, and politics*. 5 ed. Boulder: Lynne Rienner Pub., 2013.

SCHLEUSSNER, C-F.; DONGES, J.F.; DONNER, R.V.; SCHELLNHUBER, H.J. Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, DC, v. 113, n. 33, p. 9216-9221, 2016.

SCHWATRZ, P.; RANDALL, D. *An abrupt climate change scenario and its implications for United States National Security*. Pasadena: California Inst. of Tech. Pasadena Jet Propulsion Lab., 2003.

SEDIK, D.; SOTNIKOV, S.; WIESMANN, D. *Food Security in the Russian Federation*. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/007/y5069e/y5069e00.htm#Contents>. Acesso em: 26 maio 2018.

SEGALLA, A. A era das supermarcas no agronegócio. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 22 mar. 2018a. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/22/internas\\_economia,945846/mercado-s-a.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/22/internas_economia,945846/mercado-s-a.shtml). Acesso em: 20 ago. 2018.

SEGALLA, A. Fusão de gigantes do setor aumenta preços no agronegócio. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 20 ago. 2018b. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/20/internas\\_economia,981346/fusao-de-gigantes-do-setor-aumenta-precos-no-agronegocio.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/20/internas_economia,981346/fusao-de-gigantes-do-setor-aumenta-precos-no-agronegocio.shtml). Acesso em: 20 ago. 2018.

SNOW, D.M. *National security for a new era*. 5 ed. New York: Pearson Education, 2014.

SOUZA, A. de. M. e A. Cooperação para o desenvolvimento Sul-sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 9, p. 89-99, 2012.

STARES, P.B. Introduction. In: STARES, P.B. (ed.). *The New Security Agenda: a global survey*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2001. Chap.1, p. 11-22.

STUART, D.T. *Creating the national security state: a history of the law that transformed America*. New Jersey: Princeton Univ. Press, 2008.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.25, n.1, p.49-80, 2003.

TAYLOR, M.D. The legitimate claims of national security. *Foreign Affairs*, New York, v. 52, n. 3, p. 577-594, Apr. 1974.

WHITE HOUSE. *Findings from select federal reports: the national security implications of a changing climate*. Washington, DC, White House, 2015. 11 p.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 1990*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 1994*. New York, Oxford: Oxford University Press. 1994.

WOERTZ, E. *Oil for food: the global food crisis and the middle east*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WOOD, P. In a fortnight: food security and chinese “Comprehensive National Security”. *China Brief*, Washington DC, v. 17, n. 3, p. 1-3, 2017. Disponível em: <https://jamestown.org/program/food-security-chinese-comprehensive-national-security/>. Acesso em: 26 maio 2018.

Recebido em: out 2019

Aceito em: mar 2020