



UNIVERSIDADE FEDERAL DO GOIÁS – UFG  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

THAYMARA RODRIGUES GARCEZ

**Por uma reforma agrária baseada na soberania alimentar: a  
superação de obstáculos ecossocioeconômicos para mitigação da  
insegurança alimentar e nutricional no Brasil**

GOIÂNIA  
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

#### 2. Nome completo do autor

THAYMARA RODRIGUES GARCEZ

#### 3. Título do trabalho

**POR UMA REFORMA AGRÁRIA BASEADA NA SOBERANIA ALIMENTAR: A SUPERAÇÃO DE OBSTÁCULOS ECOSSOSIOECONÔMICOS PARA MITIGAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Da Silva, Professor do Magistério Superior-Visitante**, em 01/07/2025, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Thaymara Rodrigues Garcez, Discente**, em 07/07/2025, às 20:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5445078** e o código CRC **E61A47E9**.

---

THAYMARA RODRIGUES GARCEZ

**Por uma reforma agrária baseada na soberania alimentar: a  
superação de obstáculos ecossocioeconômicos para mitigação da  
insegurança alimentar e nutricional no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Goiás (UFG), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Agrário

Linha de pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Alves da Silva.

GOIÂNIA  
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Garcez, THAYMARA RODRIGUES

Por uma reforma agrária baseada na soberania alimentar  
[manuscrito] : a superação de obstáculos ecossocioeconômicos para  
mitigação da insegurança alimentar e nutricional no Brasil / THAYMARA  
RODRIGUES Garcez. - 2024.

109 f.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Alves da Silva.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,  
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito  
Agrário, Goiânia, 2024.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Reforma agrária. 2. Segurança alimentar e nutricional. 3.  
Soberania alimentar. I. da Silva, Frederico Alves, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 12 da sessão de Defesa de Dissertação de THAYMARA RODRIGUES GARCEZ que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Ao/s vinte e seis dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e quatro, a partir da(s) 14:00 hs por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**POR UMA REFORMA AGRÁRIA BASEADA NA SOBERANIA ALIMENTAR: A SUPERAÇÃO DE OBSTÁCULOS ECOSSOSIOECONÔMICOS PARA MITIGAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Prof. Dr. Frederico Alves da Silva (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Rabah Belaidi (UFG)**, membro titular interno; **Prof. Dr. Nitish Monebhurrun (UniCeub)**, membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Frederico Alves da Silva**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) vinte e seis dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e quatro.

#### TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Da Silva, Professor do Magistério Superior-Visitante**, em 25/02/2025, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 07/03/2025, às 08:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nitish Monebhurrun, Usuário Externo**, em 08/04/2025, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5190428** e o código CRC **8D892A8B**.

---

**Referência:** Processo nº 23070.004662/2025-97

SEI nº 5190428

## RESUMO

A questão agrária no Brasil é caracterizada pela concentração de terras voltadas à produção agrícola de monoculturas para exportação. Essa "commoditização" do campo exige a implementação de uma reforma agrária que de fato promova o acesso à propriedade rural, justiça social e o desenvolvimento econômico nacional, garantindo o uso adequado da terra, que é, antes de tudo, ser provedora de alimento e renda. Por isso, o principal objetivo desta dissertação é identificar os obstáculos e formas de superação para promover a segurança alimentar e nutricional através da reforma agrária, visando a soberania alimentar no Brasil. Especificamente, busca-se conhecer os problemas ecossocioeconômicos para efetivar a reforma agrária; estabelecer os níveis de segurança alimentar a partir dos elementos que a compõe: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, e, por fim, identificar formas, via reforma agrária e políticas públicas acessórias, de elevar esses níveis para atingir a soberania alimentar. A presente pesquisa se justifica em razão da necessidade de enfrentamento da questão agrária como política social de desenvolvimento através de reformas estruturais que visam pôr fim à fome. Do ponto de vista metodológico, essa é uma pesquisa normativo-jurídica; utiliza o método indutivo e dedutivo para a coleta de dados; a técnica qualitativa, sendo as fontes de pesquisa primárias e secundárias. Na dissertação, o primeiro capítulo identifica os obstáculos ecossocioeconômicos existentes para mitigação da segurança alimentar e nutricional no Brasil. O segundo capítulo define os níveis de implementação da soberania alimentar a partir da reforma agrária. O terceiro capítulo estabelece medidas para superar cada nível de insegurança alimentar a partir de medidas ecossocioeconômicas. A análise revelou alta concentração fundiária; incentivo à monocultura para exportação e ausência de adoção de políticas públicas acessórias visando fomentar a agricultura familiar como obstáculos sociais. Como obstáculos ecológicos, apontou a ineficácia na desapropriação de terras pelo descumprimento da função socioambiental e ausência de adoção de políticas públicas que auxiliem a agricultura familiar para prática de agricultura sustentável como obstáculos ecológicos. Como obstáculos econômicos, controle do capital produtivo pelo capital financeiro e dependência do mercado externo. O resultado da pesquisa demonstra que uma reforma agrária promotora da agricultura familiar aliada a políticas públicas acessórias; que faz cumprir a função socioambiental da propriedade e políticas de cooperação com os serviços ambientais, reconhecendo a multifuncionalidade da agricultura; e que separa o capital produtivo do financeiro, demonstra-se apta a construir uma nação que alcança a soberania alimentar, permitindo estabilidade no acesso à alimentação disponível e utilizável.

**Palavras chaves:** Reforma agrária. Segurança alimentar e nutricional. Soberania alimentar.

## ABSTRACT

The agricultural sector in Brazil is characterized by the concentration of land destined for monoculture agricultural production for export. This "commoditization" of the countryside requires the implementation of an agrarian reform that effectively promotes access to rural property, social justice, and national economic development, ensuring the appropriate use of land, which is, above all, a provider of food and income. Therefore, the main objective of this dissertation is to identify the obstacles and ways to overcome them to promote food and nutritional security through agrarian reform, aiming for food sovereignty in Brazil. Specifically, the aim is to understand the eco-socioeconomic challenges for the implementation of agrarian reform; to establish levels of food security based on two elements: availability, access, utilization, and stability; and, finally, to identify ways, through agrarian reform and ancillary public policies, to raise these levels to achieve food sovereignty. This research is justified by the need to address the agricultural issue as a social development policy through structural reforms aimed at ultimately shaping it. From a methodological standpoint, this is normative-legal research; it uses inductive and deductive data collection methods; and qualitative techniques, with primary and secondary research sources. The dissertation's first chapter identifies the existing eco-socioeconomic obstacles to mitigating food and nutritional security in Brazil. The second chapter defines the levels of implementation of food sovereignty based on agrarian reform. The third chapter establishes measures to overcome each level of food insecurity based on eco-socioeconomic measures. The analysis revealed a high concentration of financial resources; incentives for monoculture for export; and the lack of adoption of ancillary public policies aimed at promoting family farming as social obstacles. As ecological obstacles, we highlight the inefficiency of land expropriation due to failure to fulfill the socio-environmental function and the lack of public policies to support family farming in the practice of sustainable agriculture. As economic obstacles, we highlight the control of productive capital by financial capital and dependence on the external market. The research results demonstrate that agrarian reform promotes family farming combined with ancillary public policies; that it enables the fulfillment of the socio-environmental function of property and policies of cooperation with environmental services, recognizing the multifunctionality of agriculture; and that it separates productive capital from finance, demonstrating its capacity to build a nation that achieves food sovereignty, enabling stability and access to available and usable food.

**Keywords:** Agrarian reform. Food and nutritional security. Food sovereignty.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACC - Antecipação de Contrato de Câmbio  
 ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
 AGROSTAT - Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro  
 BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
 CDA - Certificado de Depósito Agropecuário  
 CDAF - Compra Direta da Agricultura Familiar  
 CDB - Certificado de Depósito Bancário  
 CIEP - Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos  
 CIR - Cédula Imobiliária Rural  
 CMA - Cúpula Mundial de Alimentação  
 CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
 CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
 CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração  
 CPR - Cédula de Produto Rural  
 FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
 FEE - Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários  
 FGPP - Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor  
 FMI - Fundo Monetário Internacional  
 GEE - Grau de Eficiência na Exploração  
 GUT - Grau de Utilização da Terra  
 IA - Insegurança Alimentar  
 IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
 IGPM - Índice Geral de Preços do Mercado  
 INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
 IPCA - Índice de Preços ao Consumidor  
 ITR - Imposto Territorial Rural  
 MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
 MFA - multifuncionalidade da agricultura  
 MS - Ministério da Saúde  
 MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
 OGMs - Organismos Geneticamente Modificados  
 PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
 PCPS - Preço do Sistema de Commodities Primárias  
 PEP - Prêmio para o Escoamento de Produto  
 PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos  
 PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
 PNPSA - Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais  
 PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária  
 PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
 POF - Programa Orçamentar Familiar  
 PROCERA - Programa de Crédito Especial para Áreas da Reforma Agrária  
 PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
 PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
 PSA - Pagamento por Serviços Ambientais  
 SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SEAF - Seguro da Agricultura Familiar

SindPF - Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

WA - Warrant Agropecuário

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Estabelecimentos Agropecuários no Brasil .....	22
Quadro 02 – Total de exportações do agronegócio nos últimos 5 anos .....	42
Quadro 03 – Principais complexos agroindustriais exportadores em 2023 .....	42
Quadro 04 – Relação da produção por área e quantidade de itens da cesta básica .....	49
Quadros 05; 06; 07 e 08 – Relação da produção por área e quantidade de commodities .....	50

## LISTA DE FIGURAS

Fig. 01 – Graus de insegurança alimentar para estabelecimento dos níveis de segurança alimentar e alcance da Soberania Alimentar .....	52
Fig. 02 –Elementos que compõem a segurança alimentar e nutricional plena.....	53
Fig. 03 –Evolução dos elementos que compõem a segurança alimentar e nutricional plena...	65
Fig. 04 – Gerações de políticas para Agricultura Familiar .....	78

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>CAP 1 OS OBSTÁCULOS ECOSSOCIOECONÔMICOS PARA UMA REFORMA AGRÁRIA QUE PROMOVE SOBERANIA ALIMENTAR</b> .....	232
1.1 A AUSÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E ADOÇÃO DE POLÍTICAS ACESSÓRIAS AOS TRABALHADORES RURAIS COMO PRIMEIRO OBSTÁCULO À SEGURANÇA ALIMENTAR .....	242
1.2 AUSÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO POR DEGRADAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS COMO OBSTÁCULO QUE ATINGE ALÉM DA INSEGURANÇA ALIMENTAR, TAMBÉM NUTRICIONAL.....	331
1.3 A FINANCEIRIZAÇÃO DA AGRICULTURA COMO OBSTÁCULO PARA UMA REFORMA AGRÁRIA QUE PROMOVE SOBERANIA ALIMENTAR .....	39
<b>CAP 2 A DEFINIÇÃO DE NÍVEIS PARA IMPLEMENTAR A SOBERANIA ALIMENTAR NO BRASIL PELA REFORMA AGRÁRIA</b> .....	520
2.1 A SEGURANÇA ALIMENTAR A PARTIR DO ACESSO A TERRAS E POLÍTICAS ACESSÓRIAS DE REFORMA AGRÁRIA .....	50
2.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DEFINIDA PELA IMPLEMENTAÇÃO ATIVA DE POLÍTICAS AMBIENTAIS PELA REFORMA AGRÁRIA: A DEFINIÇÃO DO NÍVEL SECUNDÁRIO .....	608
2.3 A SOBERANIA ALIMENTAR DEFINIDA PELA REFORMA AGRÁRIA NO COMBATE À FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA AGRÍCOLA: A DEFINIÇÃO DO NÍVEL TERCIÁRIO .....	664
<b>CAP 3 A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS POR POLÍTICAS ACESSÓRIAS CAPAZES DE IMPLEMENTAR A SOBERANIA ALIMENTAR PELA REFORMA AGRÁRIA</b> .....	697
3.1 A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA O NÍVEL PRIMÁRIO: AGRICULTURA FAMILIAR E ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS.....	731
3.2 A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA O NÍVEL SECUNDÁRIO DE SOBERANIA ALIMENTAR: DESAPROPRIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS QUE PROMOVAM A COOPERAÇÃO COM OS SERVIÇOS AMBIENTAIS E A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA .....	808
3.3 A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA A SOBERANIA ALIMENTAR PLENA (NÍVEL TERCIÁRIO): SEPARAÇÃO ENTRE CAPITAL PRODUTIVO E CAPITAL FINANCEIRO PARA ATINGIR SOBERANIA ALIMENTAR .....	886
<b>CONCLUSÃO</b> .....	952
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	985

## INTRODUÇÃO

A Reforma Agrária, apesar de amplamente debatida, não deixa de ser atual e relevante. Apesar das muitas discussões que envolveram o tema ao longo dos anos, no cenário nacional ela se encontra consagrada através da Constituição Federal Brasileira e de leis infraconstitucionais. O que se tem hoje é a busca por se distanciar da ideia de uma reforma agrária utópica, privilegiando-se uma política bem-estruturada e que não visa aniquilar a agroindústria desenvolvida nacionalmente, mas que almeja uma adequada distribuição de renda, direitos, posições políticas e democratização do acesso à terra (SILVA, 1981).

Para este trabalho, conceituar reforma agrária é a questão mais árdua e, no entanto, necessária para o bom desenvolvimento do problema jurídico e busca por uma solução. Na década de 60 a concentração de terras era vista como o principal entrave implantado no organismo social brasileiro ao desenvolvimento econômico e cultural do país. Afinal, a reforma agrária tem por finalidade romper uma estrutura fundiária predominante: o das grandes propriedades e empresas agrárias que objetivam concentrar a renda no capital privado mediante exploração de mão de obra barata de milhões de trabalhadores rurais (PRADO JUNIOR, 1979).

No Brasil, o primeiro tratamento constitucional dado à reforma agrária foi através da Constituição Federal de 1946, que previa em seu art. 147, dentro do capítulo da ordem econômica e social, o dever do Estado de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Já na referida década de 60, a Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, modificou a redação original do art. supramencionado, dando à União os instrumentos próprios a sua efetivação. Nesse mesmo ano foi criado importantíssimo instrumento do cenário agrário nacional, o chamado Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), promulgado em 30 de novembro de 1964.

Os anos 1970 e 1980 no Brasil foram marcados pela discussão travada por Delfim Neto na busca pela modernização agrícola, cujo fundamento residia naquilo que Guilherme Delgado (2005) de cinco funções da agricultura: “(a) liberar mão-de-obra para a indústria; (b) gerar oferta adequada de alimentos; (c) suprir matérias primas para indústrias; (d) elevar as exportações agrícolas; (e) transferir renda real para o setor urbano”. Isso muito em razão da chamada por Guilherme Delgado (2005) “modernização conservadora”, marcada pela aproximação da agricultura com a tecnologia e a indústria e destes com o setor externo, fundamentando a estratégia do agronegócio de aliar produção primária de alimentos e matérias

primas a ramos diversos da indústria (indústria de açúcar e álcool, papel, fumo, têxtil, etc.) para exportação.

Os principais instrumentos para o processo de “modernização” do setor agrícola foi a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução verde” e o aprofundamento das relações de crédito na agricultura, em especial a partir da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1965 pela Lei Federal n.º 4.829. O conservadorismo, na evolução desse modelo agrário, ocorreu através da incorporação das oligarquias rurais à grande propriedade territorial, que com a adesão à tecnologia de produção desenvolveu-se para constituição das empresas rurais e agroindustriais (DELGADO, 2005).

Como contraponto ao crescimento desse modelo agrário, principalmente com o findar da ditadura militar, em que houve o ressurgimento da Comissão Pastoral da Terra (criada em 1979), iniciou-se o surgimento de movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Sem Terra - MST (1984), que pleiteavam pela Reforma Agrária. Como resposta, em 1985 é instituído o Plano Nacional da Reforma Agrária visando promover as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade e fomentar o cumprimento da função social da propriedade. Em seu preâmbulo, o PNRA esboça, já na década de 80, preocupação com o grande fluxo de migração do rural para o urbano e as gravíssimas consequências do desmedido êxodo rural que alcançava a marca de 1 milhão de pessoas por ano, formando um imenso contingente de desempregados (PNRA, 1985, preâmbulo).

A Constituição Federal de 1988 reforça a legitimação da propriedade através do exercício da função social, consolidando, a proteção absoluta às terras consideradas produtivas (BRASIL, 1988 - art. 185). A expectativa pela intensificação de uma Reforma Agrária no Brasil após a constituinte era muito grande. No entanto, ao perceber que as desapropriações não aconteceriam na velocidade e quantidade esperada, no início da década ne noventa notou-se um crescimento do número de ocupações, fator que intensificou os conflitos agrários e gerou enorme pressão no governo (Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994), chegando ao número de 856 ocupações por todo o Brasil no ano de 1999 (CATTELAN; MORAES; ROSSONI, 2020).

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela diferenciação entre agricultura familiar e patronal. Com essa definição, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inicialmente visando incentivar o acesso à linha de crédito, além do projeto Lumiar de assistência técnica, implementação do Programa de Crédito Especial para Áreas da Reforma Agrária (PROCERA) (OLADE; PORTUGAL, 2004).

O primeiro mandato do governo FHC foi marcado pelo avanço no assentamento de pessoas, chegando ao número de 288 mil famílias entre 1995 e 1998. O segundo mandato, por sua vez, ficou conhecido como “Reforma Agrária de mercado”, haja vista seu alinhamento com o modelo difundido pelo Banco Mundial de incentivo ao acesso à crédito para produzir ou adquirir terras, almejando uma abertura comercial e competitividade com a agricultura internacional.

No período entre 2003 e 2010, com o governo Lula, instituiu-se um novo Programa Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) cujo objetivo principal é gerar renda, emprego e garantir a segurança alimentar. Repara-se que se trata de um programa que busca a “segurança alimentar” (termo ligado à crise de abastecimento que busca ofertar alimento e garantir o acesso) e não a “soberania alimentar” (termo que importa em domínio de todo o processo de produção e que surge como um contraponto ao agronegócio) (VECINA, 2012). Isso porque embora o governo Lula tenha viabilizado o total de 448.954 beneficiários, apenas 163 mil beneficiários foram assentados em novos assentamentos, sendo os demais de regularização ou reordenação fundiária.

O apoio de Lula pendeu mais para o agronegócio do que para a agricultura familiar, em especial em razão do deslocamento da fronteira agrícola para a Amazonia Legal, através de amplo subsídio agrícola. O governo consolidou o modelo de produção de commodities no Brasil, descumprindo as metas de criação de assentamentos tal como prometido, além de decretar uma série de leis transferindo terras para grandes proprietários e grileiros, a exemplo da Lei 11.196 de 2005, que permitiu a regularização das terras da Amazônia Legal de até 500 hectares (SANTOS, 2011). Ainda assim, o governo ficou marcado pela criação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), Programa Nacional de Alimentos (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e pela entrada em vigor no ano de 2010 da Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), permitindo ampliação do acesso à crédito e maior priorização do aspecto social da agricultura familiar (BRASIL, 2010a).

Durante o governo de Dilma Rousseff prosseguiu com o plano de alto investimento no agronegócio brasileiro, realizando o menor número assentamentos desde o ano de 1994, conforme dados do Banco de Dados da Luta pela Terra (DATALUTA, 2018). O governo ficou marcado pelo pior desempenho desde o governo Fernando Henrique Cardoso no que tange à execução da Reforma Agrária no Brasil (SOUZA ESQUERDO; BERGAMASCO, 2013, p. 568).

Ao se fazer um balanço sobre os dois primeiros anos (2011 e 2012) de governo da presidenta Dilma verifica-se que a Reforma Agrária foi excluída das estratégias para a

erradicação da pobreza no país. O governo Temer, que presidiu de agosto de 2016 até o final de 2018 iniciou um processo de enfraquecimento da política de Reforma Agrária o que se intensificou com o atual governo. Uma das ações de Temer que marcou a questão agrária foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o cancelamento das desapropriações e demarcações de terras indígenas e quilombolas (CATTELAN; MORAES; ROSSONI, 2020).

O governo Bolsonaro, por sua vez, “congelou” o sistema de distribuição de terras, atuando puramente no processo de regularização fundiária, mediante entrega de títulos, amplamente fortalecido após a edição da Lei n.º 13.456/2017. Não bastasse isso, transferiu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) da Casa Civil para o Ministério da Agricultura, visando enfraquecê-lo, na medida em que este é comandado por uma representante da bancada ruralista, além de ter paralisado os processos de desapropriação e distribuição de terras. Esse é, em linhas gerais, o cenário político, econômico e jurídico da Reforma Agrária do Brasil nos últimos anos.

Diante desse histórico, é possível afirmar que a reforma agrária no Brasil, apesar de legalmente regulamentada, foi pouco implementada. A Constituição Federal de 1988 incorporou a reforma agrária através da previsão de desapropriação de terras em razão do descumprimento de sua função social (art. 184 e 186), que somente é cumprida quando há o aproveitamento racional e adequado da terra; utilização e preservação adequada dos recursos naturais e do meio ambiente; observância às leis trabalhistas e bem-estar dos trabalhadores rurais. Na intenção de regulamentar a previsão constitucional, a Lei Agrária (Lei n.º 8.629/1993) criou as bases legais para viabilizar desapropriações e assentamentos, o que já vinha acontecendo, de certa forma, desde a criação do Plano Nacional de Reforma Agrária criado em 1985.

O INCRA, desde a criação do PNRA, destaca que 1.364.057 famílias foram assentadas em assentamentos criados ou reconhecidos, os quais alcançam uma área total de 87.702.072 ha (hectares). Ainda assim, esses números não sinalizam mudança significativa na estrutura fundiária, já que o índice de Gini da distribuição da propriedade da terra no Brasil foi 0,73, confirmando o Brasil entre os países com maior desigualdade no mundo neste tema (MEDEIROS, 2015).

O Censo Agrário de 2017 promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE apontou que no Brasil 1% do total de estabelecimentos agropecuários representam, em termos de extensão, 47,60 % da área nacional, ou seja, quase metade. Esse cenário, de que quase metade da área referente aos imóveis rurais brasileiros, de onde se explora terras para produzir alimento e renda, está sob a administração de uma minoria de 1% (um por cento), revela o

grande problema fundiário e de distribuição de renda que assola o país, o qual, na visão de Caio Prado Junior, importa no principal obstáculo implantado no organismo social brasileiro ao desenvolvimento econômico e cultural do país (PRADO JÚNIOR, 1979). Por isso, a relevância do instituto da reforma agrária no cenário nacional, que não deve ser encarado como mero instrumento antieconômico de pulverização de terras, mas sim como instrumento de desenvolvimento ecossocioeconômico.

Para melhor compreensão do instituto, o Estatuto da Terra define em seu art. 16 o objetivo da reforma agrária brasileira, sendo ele: estreitar a relação do homem com a propriedade rural e uso da terra; promover a justiça social; o progresso e bem-estar do trabalho rural e o desenvolvimento econômico do país. São diversas as formas de promoção da distribuição e redistribuição de terras, sendo a desapropriação por interesse social apenas uma dessas formas. Esse processo pode acontecer também por meio de doação, compra e venda, arrecadação dos bens vagos, entre outras formas previstas no art. 17 do Estatuto da Terra.

Portanto, a reforma agrária possui, basicamente, 03 (três) pilares principais: dar à terra utilidade produtiva; fazer da terra um instrumento de justiça social e de desenvolvimento econômico, sendo o bem-estar do trabalhador rural uma consequência. Os instrumentos jurídicos capazes de permitir esses avanços são os já apresentados, sendo a desapropriação por interesse social apenas uma das formas, o que nos mostra que reforma agrária é não é simples redistribuição de terras, mas sim um conjunto de instrumentos jurídicos que visam atingir esses três pilares.

Atender o interesse social é alvo da reforma agrária quando a distribuição ou redistribuição da terra se faz necessária para fins de promover o condicionamento do uso da terra à sua função social, mediante uso racional; viabilizar a justa e adequada distribuição de terras por meio da desapropriação se mostrar-se necessário; permitir a recuperação social e econômica de regiões; valorização dos recursos naturais e promover a criação de áreas de preservação (art. 18, Estatuto da Terra). Portanto, a reforma agrária, para o presente trabalho, considerando todos os objetivos que envolvem sua programática, é instrumento jurídico que busca promover o acesso à propriedade rural, justiça social e desenvolvimento econômico nacional através do uso adequado da terra, que deve ocorrer de forma racional e valorizando os recursos naturais.

Por isso, quando se fala em reforma agrária não se pode reduzi-la ao conceito de distribuição de terras a todo custo. Vai muito além. A reforma agrária representa instrumento jurídico altamente relevante para o desenvolvimento nacional, e, em sua essência, vincula o exercício do direito de propriedade ao cumprimento da função social (e não do interesse social,

o que somente ocorrerá nos casos previstos em lei). Acontece que a própria Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que impõe o cumprimento da função social pela propriedade, também veda a desapropriação da propriedade produtiva (art. 185, inc. II), fator que limita uma reforma agrária mais profunda (DELGADO, 2018).

Todavia, em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865, julgada em 2023, compreendeu que mesmo a propriedade produtiva pode ser desapropriada se não cumprir a função social prevista na Constituição. A partir disso, a intangibilidade da propriedade produtiva passa a ser relativizada, nos casos em que a mesma não utilizar de forma adequada os recursos naturais disponíveis, ou deixar de preservar o meio ambiente e observar a legislação trabalhista.

A Lei n.º 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, define que propriedade produtiva é aquela que explorada econômica e racionalmente, atingindo, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, os quais envolvem, basicamente, um cálculo matemático para aferir se a utilização e exploração da terra é acima do percentual exigido. Não há nenhum critério qualitativo a ser considerado na análise da produtividade da propriedade, bastando atender as “metas” quantitativas. Ou seja, embora determinada propriedade possa ser, nos termos da lei, considerada como produtiva, e, portanto, não passível de desapropriação para fins de reforma agrária, esse perfil de propriedade não cumpre com aquilo que Marés (2003) chama de “função social da terra”, que antes de tudo destina-se a ser provedora, fonte de todas as riquezas e culturas através da qual o homem alcança os bens terrenos, inclusive o alimento.

Pelo cenário legislativo posto, toda terra que produz – não importa se alimento ou exclusivamente *commodity* – e se mostra eficiente – não importando quantos postos de emprego ou para quantas pessoas gera renda – cumpre sua função social. Quanto a esse fenômeno, Marés (2003, p. 188) explica que “contrapondo o direito de usar, o sistema criou a obrigação de produzir”, numa evidente confusão entre função social e produtividade.

Em que pese a legislação preveja a reforma agrária para fins de extinção do latifúndio (de extensão e por exploração) e do minifúndio, na prática essa segue viabilizando o que se pode chamar de “latifúndios produtivos”, ou seja: grandes propriedades que privilegiam a produção monocultora exportadora em detrimento do abastecimento nacional de alimentos da cesta básica, onde a renda é pouco distribuída em razão da alta capacidade tecnológica suprir a necessidade de postos de trabalho. Esse perfil de reforma agrária permite que a chamada “revolução verde” tome lugar central no cenário de desenvolvimento econômico no meio rural, através do incentivando o uso de agrotóxicos, mecanização e capitalização do campo (MARÉS,

2003), ao invés do incentivo à produção de alimentos para abastecimento e melhora dos preços, além de geração de emprego e renda por mais trabalhadores rurais.

Pode-se verificar, diante disso, um certo esvaziamento do instituto da reforma agrária. Por isso, se pretende neste trabalho pensar nela como instrumento que, precipuamente, objetiva promover o uso adequado da terra para atingir níveis mais elevados de segurança alimentar e nutricional no país, a partir da produção de alimentos de qualidade e distribuição de renda, através do acesso à terra e emprego para o trabalhador rural.

Para isso, compreender o conceito de segurança alimentar e o cenário nacional a respeito é essencial. A Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil, e em seu art. 2º, §3º, define que a mesma consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, ressalvando a importância desse direito ser exercido sem que outras necessidades essenciais sejam comprometidas. O conceito legal prevê, ainda, que tal realização deve promover a saúde, respeitar a diversidade cultural, e ser ambiental, cultural econômica e socialmente sustentável. Ou seja, nos termos da lei, a realização da segurança alimentar não almeja apenas alcançar um fim, mas transformar o meio pelo qual o acesso à alimentação acontece, sendo previsto, inclusive, a participação do Estado nesse processo (art. 2º, §2º, da Lei n.º 11.346/06) como principal promotor a realização do direito à segurança alimentar e nutricional (SAN).

Com relação ao acesso aos alimentos, o SISAN dispõe que a segurança alimentar e nutricional abrange a ampliação das condições de acesso por meio da produção, processamento, industrialização, comercialização, abastecimento e distribuição de alimentos, inclusive água, através da implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo de alimentos, além da formação de estoques regulares e estratégicos de alimentos. Por outro lado, com relação à forma e finalidade, o SISAN dispõe que tal acesso deve ocorrer considerando a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos para o fim de promover saúde e nutrição da população.

A lei que institui o SISAN reflete os compromissos assumidos pelo Brasil na Cúpula Mundial de Alimentação (CMA, 1996) e na “Cúpula mais 5” (CMA+5, 2002), realizados em Roma, através do Plano de Ação da CMA. Como fruto disso, os compromissos foram consubstanciados através do Relatório Brasileiro para a CMA, elaborado entre governo, sociedade civil e iniciativa privada, o qual contém um diagnóstico amplo da questão alimentar e nutricional no país, colocando a promoção da segurança alimentar como um dos eixos principais das estratégias de desenvolvimento. Dentre as “recomendações de ações futuras”,

algumas delas era: (i) dispor de uma política nacional de segurança alimentar; (ii) recuperar o poder aquisitivo da população; (iii) posicionar o sistema agroalimentar como objetivo prioritário de políticas públicas e reafirmar a importância da reforma agrária; (iv) promover modelos sustentáveis; (v) atuar contra a desnutrição e a fome, assim como contra os hábitos alimentares não saudáveis; (vi) ampliar o acesso à alimentação aos mais vulneráveis (MALUF, 2006).

É possível identificar a partir do referido documento a importância que se dá ao desenvolvimento de políticas para promoção da segurança alimentar e nutricional, sendo indicada como recomendação o desenvolvimento de políticas públicas para o sistema agroalimentar e a reafirmação da reforma agrária. A reforma agrária se faz relevante no processo de construção da SAN por ser instrumento apto a viabilizar a produção de tipo familiar, outro importante pilar do SISAN. Ao tratar de acesso à alimentação através da produção, o SISAN prevê a agricultura familiar como principal meio para atingir tal finalidade. O Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta o SISAN e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) constitui como objetivo a promoção de sistemas de produção que fortaleçam a agricultura familiar (BRASIL, 2010b – art. 3), dispondo em seu conteúdo programático a necessidade de criação de políticas visando a concretização do seu fortalecimento, além da transferência de renda e acesso à terra (BRASIL, 2010b - art. 22).

O incentivo à produção de tipo familiar está muito ligado à tentativa legislativa de redesenhar a estrutura nacional. Diferentemente do que ocorre em outros países, quando se fala em segurança alimentar no Brasil sabe-se que ela decorre não de uma incapacidade de produção de alimentos. Ela advém de fatores estruturais, ocasionadas pela escolha de um perfil de desenvolvimento que distribui de forma desigual a riqueza gerada e os fatores de produção essenciais a viabilizar os processos econômicos. Isso porque, a elite brasileira privilegiou historicamente um perfil de desenvolvimento agrário voltado para a hegemonia da grande propriedade fundiária, atribuindo a esta as principais funções macroeconômicas do setor agrícola (CAUME, 2003).

A abordagem escolhida para tratar de SAN se voltou para a agricultura familiar porque representa a ocupação socialmente equitativa do espaço agrário, favorecendo a valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção agroalimentar. Nega-se, portanto, a visão de que exclusivamente o agronegócio dispõe de eficácia produtiva, na medida em que parte dos conflitos de SAN dizem respeito à expansão de um modelo de produção que, para o autor, “pressiona, fortemente, a base de recursos naturais e gera impactos sociais que engrossam o êxodo rural e o desemprego urbano” (MALUF, 2006, p. 38).

Acerca da predileção pelo SISAN da produção de tipo familiar, Guilherme Delgado (2004, p. 67) faz uma importante ilustração ao ser questionado se vincular a produção ao agronegócio não sairia mais barato, para o professor “seria mais barato, mas seria muito pior; seria mais barato porque o agronegócio, por dispor das melhores terras, tecnologias etc., pode até produzir mais barato, mas ao produzir esse alimento produzirá pobreza e miséria adicionais”. Para o autor, quanto mais eficiente for o agronegócio na produção da cesta alimentar, mais eficiente será a produção da pobreza, é uma relação de causa e efeito.

A esse respeito, para o presente trabalho se faz importante conceituar o *agronegócio* ou *agrobusiness*, que representa um fenômeno empírico relativo às operações de produção e de distribuição de suprimentos agrícolas e processamento industrial, realizados antes, durante e após o processo de produção agropecuária, cuja soma econômica constitui uma espécie do novo setor da atividade econômica (DELGADO, 2012).

Essa relação antes, durante e depois da “porteira” da fazenda deve ocorrer de maneira organizada para criação de sistemas de produção com estruturas eficientes de coordenação, os chamados sistemas agroindustriais, que compreendem não só a produção, mas também todo o processo de transformação (industrialização) e comercialização de um produto agropecuário básico até chegar no consumidor final. O sistema agroindustrial compõe uma estrutura em que as instituições estabelecem a “rega do jogo” para gerar um ambiente estável que pode magnificar ou atenuar os custos de transação, visando, precipuamente, maximizar lucros (FARINA, 1997). Os complexos agroindustriais só foram possíveis em razão da transição da economia agrícola convencional do setor primário para uma agricultura integrada com a indústria, e que, mais tarde, veio a ser integrada pelo capital.

Essa conceituação é importante para compreender como funciona o modelo de produção privilegiado pelas políticas de preços, crédito e comercialização, acessórias à política de reforma agrária e que impacta diretamente a SAN, em especial porque tal modelo tem o objetivo de atender o cenário mundial de tendente globalização. Bernstein (1996; 1997 *apud* BERNSTEIN, 2015) menciona que o principal foco atual da proposta de segurança alimentar é a conjuntura de globalização a partir dos anos 1970, quando uma nova fase do capitalismo global, com novos modos de acumulação, transformou concepções da questão agrária, focada nas trajetórias nacionais de desenvolvimento do capitalismo rural e sua interação com a industrialização. Holt-Giménez e Shattuck (2010 *apud* BERNSTEIN, 2015) propõem que a atual globalização neoliberal e o boom dos combustíveis rompem com a relação historicamente construída entre a agricultura e a indústria, em que a agricultura camponesa subsidiou a indústria com alimentos de baixo custo e mão de obra barata. O baixo preço dos combustíveis

e fertilizantes à base de petróleo aliou a agricultura ao capital industrial a partir da mecanização da produção, fator que gerou a expulsão de metade da população mundial do campo para as cidades.

No Brasil, o processo de modernização da agricultura acelerou o chamado êxodo rural. Com base nos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verifica-se uma tendência de esvaziamento demográfico rural no Brasil, que apesar de ter reduzido na última década, é crescente. Enquanto a população urbana brasileira cresceu 2,5% ao ano nos anos 90 e 1,6% nos anos 2000, a população rural passou de 35,7 milhões de pessoas em 1991 para 29,7 milhões em 2010, registrando uma queda de 1,0% ao ano (MAIA; BUAINAIN, 2015). A relação desse resultado com a modernização foi observada por Charles C. Mueller e George Marine (1997) no período de modernização agrícola, a partir de estudo sobre a relação entre a referida modernização, redução da mão-de-obra ocupada na agricultura e êxodo rural.

Partindo da segmentação e identificação das áreas dos estados meridionais e do cerrado no Brasil que concentram agricultura moderna e “não-moderna”, o estudo verificou que no período entre 1980 e 1991 nos estados meridionais (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) houve apenas um ligeiro declínio na população rural, à exceção do Rio Grande do Sul, que registrou crescimento de 1,38%. A redução da população rural do conjunto das áreas “não-modernas” limitou-se a 47 mil pessoas, enquanto nas áreas de agricultura moderna dos mesmos estados a redução foi de 1,95 milhões da população rural.

Essa saída do campo para a cidade – que não ocorreu apenas por conta do processo de modernização – é um dos grandes responsáveis pela desigualdade social no Brasil. Na visão de Ignacy Sanches (2001, p. 76) “a urbanização prematura, excessiva e desnecessária, [...] configurou um padrão de crescimento metropolitano marcado pelo contraste gritante entre o luxo ostensivo dos bairros nobres e a proliferação das favelas”. Esse cenário gerador de desigualdade de renda, conjuntamente com a dificuldade de acesso à terra e a predileção por um modelo de produção globalizado torna a situação da SAN no Brasil crítica.

A causa dos níveis de insegurança alimentar (IA), portanto, perpassam por esses pontos, podendo a insegurança nutricional, ligada à qualidade do alimento disponível, adicionar o déficit na cooperação entre agricultura a partir dos modos de produção e os serviços ambientais. O IBGE destaca que o Programa Orçamentar Familiar 2017-2018, há pelo menos três níveis de insegurança alimentar: IA leve, cuja preocupação é a previsão futura de alimentos e sua qualidade; IA moderada, em que a falta de alimentos atinge adultos e IA grave, quando essa falta alcança até mesmo crianças, tornando-se a fome uma realidade no domicílio.

Uma reforma agrária ampla, cujo objetivo é superar os referidos níveis de insegurança alimentar e atingir a soberania alimentar, precisa enfrentar os três níveis de insegurança. O nível primário, que vai de IA grave a moderada, pode ser enfrentado através da distribuição de terras e implementação de políticas acessórias de acesso à crédito, incentivos fiscais e assistência técnica, para ruptura dos ciclos de fome extrema. Quanto ao nível secundário, em que se objetiva superar a insegurança moderada e leve, cujo foco está não apenas na quantidade, mas principalmente na qualidade e capacidade de abastecimento, a estruturação e incentivo aos sistemas sustentáveis de produção para a agricultura familiar se faz essencial. Em último nível, na meta de atingir soberania alimentar, deve-se enfrentar a financeirização do sistema agrário, fator que representa grave cerceamento ao potencial alimentar do campo, agora visto como mero instrumento de capitalização.

Foi através da II Conferência Internacional da Vía Campesina, no México, por meio da Declaração de Tlaxcala, que os fundamentos da proposta de SA foram divulgados. A Vía Campesina apontou os principais obstáculos, sob a sua visão, da materialização do direito à alimentação, denunciando o desaparecimento das comunidades camponesas e de sua capacidade produtiva. Como proposta, a SA, compreendida como a capacidade de cada nação, de forma autônoma, produzir todos os alimentos básicos consumidos no interior de suas fronteiras, fator que implica na aptidão para desenvolver suas próprias capacidades de produção de alimentos, garantindo a diversidade cultural dos hábitos alimentares e modo de produção agrícola (CATAÑO; D'AGOSTINI, 2023).

Durante o Fórum Mundial de Soberania Alimentar do ano de 2007, realizado em Mali, foi escrita a Declaración de Nyéléni, que previu que a SA visa a recuperação do pleno controle local da produção de alimentos pelo trabalhador do campo, através do desenvolvimento das capacidades produtivas, proteção e regulação da produção agropecuária nacional, bem como a autonomia na definição dos processos de produção, distribuição e consumo, de forma a permitir que cada país possa implementar seu sistema produtivo, em contraponto ao sistema de produção agrícola industrial (CATAÑO; D'AGOSTINI, 2023).

No Brasil, não há uma adesão legislativa do conceito de SA nos termos descritos pela Vía Campesina. No entanto, a já mencionada Lei n.º 11.346/06, que cria o SISAN, traz no bojo do seu art. 5º que “A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”. No mesmo sentido, o Decreto nº 7.272/10 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, prevê expressamente em seu Art. 3º como diretriz da PNSAN o “apoio a iniciativas de promoção da

soberania alimentar”, estabelecendo, ademais, no Artigo 4<sup>a</sup> como um de seus objetivos “incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada [...]”.

Por isso, no presente trabalho, apesar da existência de autores que estabelecem distinções ideológicas entre os conceitos de SAN e SA<sup>1</sup>, dizendo que o conceito daquela é conservador enquanto dessa é revolucionário, a legislação brasileira não traça esse tipo de diferenciação, prevendo, na verdade, a SA como elemento basilar e objetivo do SISAN. Portanto, para o presente trabalho, soberania alimentar é o objetivo que se busca alcançar após a superação dos diversos níveis de insegurança alimentar e nutricional, pois se mostra como consagrador do princípio constitucional de soberania nacional aplicado ao direito à alimentação saudável. SA no contexto jurídico brasileiro é, portanto, a capacidade da nação ter primazia em suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos, ou seja, os interesses nacionais devem ter primazia quando se tratar de discutir a segurança alimentar dentro de suas fronteiras.

Até porque, não poderia ser diferente, pois não se pode tratar a política de SAN de um país a partir de perspectivas ideológicas, mas sim estratégias ecossocioeconômicas efetivas que podem ser implementadas, não buscando, com isso, extinguir o chamado agronegócio, que cumpre seu papel econômico de elevar a balança comercial nacional.

Diante disso, define-se como questionamento desta dissertação a seguinte pergunta: **os instrumentos jurídicos de promoção da reforma agrária e políticas acessórias garantem a elevação dos níveis de segurança alimentar e nutricional visando atingir a soberania alimentar?** Hipoteticamente, acredita-se que a reforma agrária, nos moldes como vem sendo implementada, não é tem como foco principal a promoção de SAN. Acredita-se ainda, que a simples distribuição de terras, sem finalidades qualitativas da produção, não garante uma verdadeira reforma agrária que objetiva elevar os níveis de SAN, sendo importante agregar a

---

<sup>1</sup> Claudia Janet Cataño Hoyos e Adriana D'Agostini no artigo “Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: convergências e divergências” escrevem que Segurança Alimentar e a Soberania Alimentar são propostas que vieram de contextos políticos divergentes e representam interesses de classes em disputa. Para as autoras, a SA deriva da capacidade de produção de cada país e do fortalecimento da agricultura familiar campesina, enquanto a SAN representa a liberalização do comércio agrícola internacional, meio garantidos do acesso à alimentação. No mesmo sentido, Alem, Oliveira, Oliveira e Imbirussú (2015) no artigo “Segurança alimentar e soberania alimentar: construção e desenvolvimento de atributos” defende que a SA e SAN possuem núcleos comuns, no entanto a AS, dentre outras diferenças, tem a agroecologia como núcleo comum do conceito, enquanto a Segurança Alimentar tem como núcleo comum a disponibilidade e a produtividade. Xxxxx no artigo científico xxxxx, também compreende que “o termo “segurança alimentar” deixa muita margem para interpretações muito distintas no que se refere à implantação de medidas de combate contra a fome” (p. 85), e que, por isso, gera certa negligência à produção local e de tipo familiar, da qual a SA se encarrega de ancorar, tendo como núcleo temas como “agroecologia, circuitos curtos alimentares, reforma agrária, agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura ou desenvolvimento territorial” (p. 85).

cooperação dos modos de produção com os serviços ambientais e o enfrentamento à integral financeirização do sistema agrário.

Para responder a presente problemática de pesquisa define-se como identificar os obstáculos e definir as formas de superação existentes para promover os níveis de segurança alimentar e nutricional através do instrumento jurídico da reforma agrária enquanto principal elemento para se alcançar a soberania alimentar no Brasil. E de forma específica: pretende conhecer os problemas ecossocioeconômicos enfrentados para a articulação de instrumentos jurídicos de efetivação da reforma agrária no Brasil; Estabelecer os níveis de segurança alimentar e nutricional a partir dos elementos de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade que compõem o conceito de segurança alimentar; e, por fim, identificar, através do instrumento jurídico da reforma agrária e políticas públicas acessórias, formas de garantir a evolução de tais níveis visando atingir a soberania alimentar nacional.

A presente pesquisa justifica-se diante da necessidade de enfrentamento da questão agrária como política social de desenvolvimento (e não de contenção da miséria no campo) é medida necessária para se pensar em reformas estruturais no país que visam pôr fim à fome. A questão agrária no Brasil é característica à de países subdesenvolvidos que um dia foram colônias: concentração de terras para produção agrícola centrada em uma ou pouquíssimas culturas destinadas à exportação e, com isso, dependentes do ritmo exterior, de suas flutuações e comandos (SILVA; ÁRABE; MORAES, 2008). Alterar essa lógica passa, necessariamente, por pensar uma política de reforma agrária que efetivamente busca promover o acesso à propriedade rural, justiça social e desenvolvimento econômico nacional através do uso adequado da terra, que deve ocorrer de forma racional e valorizando os recursos naturais para promoção da SAN no Brasil.

Metodologicamente, a modalidade desta pesquisa será normativa-jurídica. O tipo de pesquisa será a exploratória, com abordagem qualitativa. A pesquisa exploratória tem por objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para formular problemas e hipóteses com precisão científica, geralmente utilizado nos trabalhos de pesquisa bibliográfica e documental (HERNIQUES; MEDEIROS, 2017). A abordagem qualitativa, por sua vez é, por sua vez, não demanda o uso de métodos e técnicas estatísticas, sendo o ambiente natural fonte direta para coleta de dados através do pesquisador enquanto instrumento (MULLER, 2013).

Na pesquisa serão utilizadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias consistem em analisar a legislação que trata sobre reforma agrária, segurança alimentar e nutricional e questões fundiárias no Brasil. Também é realizada análise jurisprudencial de julgados do Superior Tribunal Federal a partir das seguintes palavras chaves: “reforma agrária”,

“desapropriação”, “propriedade improdutiva” e “interesse social para fins de reforma agrária”. Já as fontes secundárias, nesta pesquisa, consistem na utilização de autores que abordam o sistema agrário brasileiro, com enfoque especial na reforma agrária, bem como que tratam da segurança alimentar e nutricional no país. Também há pesquisa documental a partir da análise de relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Os métodos de pesquisa deste trabalho consistem em indutivo e dedutivo. O método indutivo, definido como um raciocínio cujo premissa é constituída de princípios universais e inteligíveis, permitindo-se, através dele, alcançar uma consequência menos universal (SEVERINO, 2017), será utilizado através da coleta de julgados, documentos e entendimento dos autores sobre o tema de pesquisa. Com relação ao método dedutivo, em que a premissa são os dados e fatos particulares levantados (SEVERINO, 2017), sendo o resultado uma afirmação mais universal, servirá para a análise das normas e verificação de sua aplicabilidade para construção de uma reforma agrária que visa a elevação dos níveis de segurança alimentar e nutricional. Quanto à técnica de pesquisa, será utilizada a técnica jurisprudencial e documental, pois, para o tema, os dados atuais estão disponíveis nos julgados e relatórios emitidos pelos órgãos públicos.

Portanto, a superação de obstáculos ecossocioeconômicos para mitigação da insegurança alimentar e nutricional no Brasil somente será possível a partir de uma reforma agrária que objetiva alcançar soberania alimentar (Cap. 1). Na perspectiva ideal, essa superação será possível a partir da compreensão nos níveis de insegurança alimentar que precisam ser superados para implementar a soberania alimentar no Brasil pela reforma agrária (Cap. 2). Porém, essa implementação somente será possível através de determinados instrumentos que promovem a superação dos referidos obstáculos ecossocioeconômicos através da implementação eficaz da reforma agrária e políticas públicas acessórias que permitem evoluir os graus de SAN (Cap. 3).

## **CAP 1 OS OBSTÁCULOS ECOSSOCIOECONÔMICOS PARA UMA REFORMA AGRÁRIA QUE PROMOVE SOBERANIA ALIMENTAR**

A reforma agrária brasileira, nos moldes prescritos e aplicados na atualidade, não supre a necessidade de alcançar efetiva soberania alimentar. Essa impossibilidade decorre da existência de obstáculos ecossocioeconômicos que inviabilizam que a reforma agrária promova efetiva segurança alimentar e, em último nível, soberania alimentar.

O primeiro obstáculo gerador de insegurança alimentar está presente na ausência de distribuição de terras para os trabalhadores rurais vinculados ao local com adoção de políticas acessórias (1.1). Num segundo nível, a desestruturação e desincentivo de sistemas sustentáveis de produção gera obstáculos que atingem além da segurança alimentar, também a nutricional (1.2). Por fim, a financeirização do sistema agrário em face da produção com enfoque alimentar representa obstáculo para a efetivação desta reforma agrária baseada na soberania alimentar (1.3).

### 1.1 A AUSÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E ADOÇÃO DE POLÍTICAS ACESSÓRIAS AOS TRABALHADORES RURAIS COMO PRIMEIRO OBSTÁCULO À SEGURANÇA ALIMENTAR

Reforma agrária é instrumento jurídico que busca promover o acesso à propriedade rural, justiça social e desenvolvimento econômico nacional através do uso adequado da terra, sendo a distribuição dessa apenas um de seus elementos para alcançar tais fins. Ainda que considere um cenário hipotético de justa distribuição de terras para todos, a reforma agrária continuaria tendo papel relevante, agora num nível mais elevado, promovendo o uso sustentável da terra distribuída e eficaz na busca por desenvolvimento social.

Quando se propõe pensar na reforma agrária objetivando alcançar segurança alimentar, os aspectos fundiários, sociais, econômicos e ambientais da reforma são direcionados para alcançar a principal função da terra: ser provedora (MARÉS, 2003). No Brasil, a existência do latifúndio ainda não foi superada e o acesso à terra é restrito. Conforme Censo Agrário de 2017 promovido pelo IBGE (2017), apontou que no Brasil há um total de 5.073.324 estabelecimentos agropecuários<sup>2</sup> que ocupam extensão territorial de 351.289.816 hectares. A pesquisa identificou que dessa porção há 51.203 estabelecimentos agropecuários com extensão igual ou superior a 1.000 ha, e, apesar de representarem apenas 1% do total de estabelecimentos, em termos de extensão, esses ocupam 47,60 % da área nacional, ou seja, quase metade.

**Quadro 01 – Estabelecimentos Agropecuários no Brasil**

<b>Área dos estabelecimentos agropecuários em 2017</b>		
<b>Grupos de área</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Área (ha)</b>
Menos de 10 ha	2.543.681	7.993.969

<sup>2</sup> O conceito de estabelecimento agropecuário escolhido pelo IBGE para as pesquisas foi o recomendado pela FAO, sendo “a unidade econômica de produção agropecuária sob administração única, incluídos os produtores sem área, os produtores que exploram áreas próximas distintas como sendo um único estabelecimento (mesma maquinaria, mesmo pessoal e mesma administração), e os produtores que exploram terras de imóveis rurais na forma de arrendamento, parceria, ou aquelas simplesmente ocupadas”. (BRASIL, 2017, p. 65).

De 100 a menos de 1000 ha	1.980.684	63.810.646
De 1000 ha e mais	420.719	112.257.511

IBGE, Censo Agropecuário 2017.

Esse cenário, de que quase metade da área referente aos imóveis rurais brasileiros, de onde se explora terras para produzir alimento e renda, está sob a administração de uma minoria de 1% (um por cento), revela o grande problema fundiário e de distribuição de renda que assola o país. Diante de tal concentração, vê-se que o acesso à produção para subsistência e comercialização é restrito, fator que, na visão de Caio Prado Junior, importa no principal obstáculo implantado no organismo social brasileiro ao desenvolvimento econômico e cultural do país (PRADO JÚNIOR, 1979).

O atual modelo de concentração de terras não exprime todo o potencial de distribuição justa e adequada de renda à maioria dos que direta – por meio do acesso à terra para cultivo de subsistência e/ou comercialização – ou indiretamente – por meio dos contratos de trabalho – estão relacionados a ele. O Censo Agrário de 2017 sinaliza essa constatação ao demonstrar a geração de renda proporcionada a partir de dois grupos: (i) o das pessoas “ocupadas”, entre elas os produtores, pessoas com laços de parentesco que trabalham no estabelecimento e empregados temporários e permanentes e (ii) as contratadas com intermediação de terceiros, através de empreiteiros, cooperativas de mão de obra e empresas. Em relação ao primeiro grupo, tendo a pesquisa delimitado o período entre 01/10/2016 a 30/09/2017, averiguou-se que o total de pessoas que trabalham e extraem renda dos estabelecimentos rurais alcança o importe de 17.549.443 de pessoas<sup>3</sup>, sendo 11.607.168 com laços de parentesco com o produtor e 5.942.275 de pessoal contratado. Em relação ao segundo grupo, apurou-se a contratação de 611.624 pessoas, com um aumento de 143% em relação ao Censo Agropecuário de 2006.

Com isso apurou-se que a média de pessoas ocupadas por estabelecimento rural é de 03 pessoas, sendo que o grupo de produtores e trabalhadores com laços de parentesco com tais estabelecimentos representou 74%. Ou seja, os números demonstram que a maior parte das pessoas ocupadas no campo não possuem simples vínculo empregatício, mas um vínculo pessoal com quem produz na terra, fator que sinaliza que o atual modelo, além de concentrador de terras, não gera muitos postos de trabalho no campo a fim de oportunizar distribuição de renda.

A prática expansão e absorção do máximo de terras aproveitáveis, eliminando lavradores independentes, proprietários ou não, bem como suas culturas de subsistência, está

<sup>3</sup> O levantamento foi feito por grupos de dias trabalhados, chegando ao resultado apresentado.

ligado à grande exploração de tipo comerciável, que visa concentrar a renda mediante exploração da mão de obra barata (PRADO JUNIOR, 1979) e que cada vez se torna menos essencial para esse modelo de produção que investe em intenso aporte tecnológico. A bem-sucedida agropecuária brasileira deve seu êxito comercial à disponibilidade e concentração de terras aliada à força de trabalho à disposição (BAMBIRRA, 2013).

No Brasil, embora desde 1964, com o advento do Estatuto da Terra, se possa falar na existência de uma legislação destinada ao tratamento da Reforma Agrária de forma mais específica, apenas após o período de redemocratização, marcado pela constituinte de 1988, ocorreu o retorno da questão agrária nacional (DELGADO, 2018). A Constituição Federal incorporou a reforma agrária através da previsão de desapropriação de terras em razão do descumprimento de sua função social e ambiental (BRASIL, 1988, art. 184 e 186), vedando, entretanto, a desapropriação da propriedade produtiva (BRASIL, 1988, art. 185), fator que limita uma reforma agrária mais profunda.

Para fins de atender a função social, a Constituição Federal impõe o aproveitamento racional da propriedade; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; além da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (BRASIL, 1988, art.186). Por outro lado, a média ou pequena propriedade rural não podem ser desapropriadas para fins de interesse social (BRASIL, 1988, art. 185). É nítido que o objetivo constitucional é lidar com a questão agrária sob a perspectiva de combater o latifúndio, ou seja, a terra tida como improdutiva e ociosa.

A compreensão do latifúndio está intrinsecamente relacionada à compreensão do instituto jurídico da propriedade. O latifúndio primeiro se formou, se fez real na estrutura agrária brasileira junto com o desenvolvimento das relações de propriedade, e, somente depois de muito tempo, em 1964, com o advento do Estatuto da Terra, delimitou-se juridicamente. Nos termos da legislação vigente, latifúndio é aquele definido pelo artigo 4º da Lei n.º 4.504 de 1964, o qual conceitua:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

V - "**Latifúndio**", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias (BRASIL, 1964).

O Estatuto delimita os tipos de imóveis rurais entre o latifúndio por extensão e exploração, minifúndio, propriedade familiar e empresa rural. O latifúndio por extensão é aquele considerado com área superior a 600 vezes o módulo rural, determinado segundo as características de cada região do país, considerando o tipo de solo, clima, relevo, distância dos centros urbanos, sendo essa a porção mínima de terra necessária para sobrevivência familiar (ZENERATTI, 2017). O latifúndio por exploração, por sua vez, é a porção de terras que, embora inferior à extensão trazida pela lei, é considerado inexplorado física, social e economicamente, o que, supostamente, seria o oposto de “empresa rural”, assim definida como a exploração econômica e racional do imóvel rural.

Os dois “males”, portanto, seria o latifúndio por extensão e por exploração, porquanto caracterizam uma violação à função social da propriedade, previsto na Constituição Federal de 1988 e no artigo 2º do Estatuto da Terra, o qual condiciona o direito de usar, gozar e dispor ao aproveitamento racional e adequado da propriedade. A grande preocupação do legislador, portanto, é com a existência de grandes áreas de terra sem exploração econômica. Quanto a esse fenômeno, Marés (2003) explica que contrapondo o direito de usar, a legislação criou a obrigação de produzir, numa evidente confusão entre função social e produtividade.

Reflexo dessa afirmação reside no fato de que em que pese a Lei preveja a reforma agrária para fins de extinção do latifúndio (de extensão e por exploração) e do minifúndio, na prática a mesma se tornou espécie de “letra morta”, em especial porque os parâmetros utilizados pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) para verificar a produtividade do imóvel rural, ou seja, os índices de produtividade, são extremamente desatualizados. A Lei n.º 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, dispõe que tais índices e indicadores devem informar o conceito de

produtividade, devendo ser ajustados, periodicamente, levando em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional (BRASIL, 1993, art. 11).

Entretanto, os referidos índices utilizados como referência para quantificar a produtividade da terra pelo INCRA na fiscalização da função social baseiam-se em dados de produção de 1975, ou seja, de quase meio século atrás, muito em razão da resistência por parte do setor produtivo em relação a atualização de tais índices (SINDPFA, 2023). A proposta apresentada pelo Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários – SindPFA (2023, s. p.) para uma nova agenda de reforma agrária, acerca dos índices, menciona que:

[...] a Embrapa, entre 1975 e 2017, a produção de grãos, que era de 38 milhões de toneladas, cresceu mais de seis vezes, atingindo 236 milhões, enquanto a área plantada apenas dobrou. Nas lavouras, o trigo teve aumento de rendimento (quilos por hectare) de 346%, o arroz de 317%, o milho de 270% e a soja e o feijão praticamente dobraram o rendimento no período. Na pecuária, o número de cabeças de gado bovino no país mais que dobrou nas últimas quatro décadas, enquanto a área de pastagens teve pequeno avanço. Ou seja, os índices de produtividade que remontam à década de 70 são irreais e, para fins de cumprimento da função social, são completamente artificiais. Segundo a Embrapa [12], entre 1975 e 2017, a produção de grãos, que era de 38 milhões de toneladas, cresceu mais de seis vezes, atingindo 236 milhões, enquanto a área plantada apenas dobrou. Nas lavouras, o trigo teve aumento de rendimento (quilos por hectare) de 346%, o arroz de 317%, o milho de 270% e a soja e o feijão praticamente dobraram o rendimento no período. Na pecuária, o número de cabeças de gado bovino no país mais que dobrou nas últimas quatro décadas, enquanto a área de pastagens teve pequeno avanço. Ou seja, os índices de produtividade que remontam à década de 70 são irreais e, para fins de cumprimento da função social, são completamente artificiais. Ainda de acordo com a própria Embrapa, “a agricultura se modernizou, mas ainda há grande concentração de riqueza em pequena parcela de propriedades rurais, existem milhões de hectares de solos e pastagens degradados, há grande ineficiência no uso de água na irrigação, e o uso inadequado de agroquímicos oferece riscos à saúde e ao meio ambiente, entre outros problemas”. Diante disso, a reforma agrária é solução necessária e a não atualização dos índices de produtividade significa a condescendência com esse cenário de destruição e desigualdade.

Acontece que, mesmo por tais índices de produtividade, o conceito de propriedade inexplorada em relação às suas possibilidades físicas, econômicas e sociais continua atrelado exclusivamente à produtividade física. A Instrução Normativa INCRA nº 11 de 2003 considera propriedade produtiva aquela que explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra - GUT, igual ou superior a 80% e Grau de Eficiência na Exploração - GEE igual ou superior a 100%. É tida como área efetivamente utilizadora para os fins da lei as áreas plantadas com produtos vegetais; áreas de pastagem nativas e plantadas, observados os índices de rendimento; áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento, respeitada a legislação ambiental; áreas sob processo técnico de formação e ou recuperação de pastagens e culturas permanentes, deste que tecnicamente conduzidas (BRASIL, 2003, art. 5º). São áreas não aproveitáveis as ocupadas com

construções e instalações não destinadas para fins produtivos; comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração; sob efetiva exploração mineral; protegidas por legislação ambientais e as de preservação permanente (BRASIL, 2003, art. 6º). O Grau de Eficiência na Exploração – GEE, por sua vez, é calculado a partir do tipo de produção em relação aos índices de rendimento e lotação (BRASIL, 2003, art. 9º) para de terminar o nível de eficiência produtiva da propriedade.

A apuração dos referidos índices é feita pelo INCRA, quem tem o papel de elaborar laudo contendo cálculo a fim de averiguar o nível de improdutividade da propriedade para fins de desapropriação. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já ratificou mais de uma vez que os laudos elaborados pelo INCRA que apuram GUT e GEE abaixo dos limites legais não são revisados em face de laudos particulares e unilaterais elaborados pelos proprietários do imóvel desapropriado (MS 24211 de 2002; RE 482452 AgR de 2016).

Por esse papel atuante do INCRA nesses processos, ao apresentar Proposta de Atualização Institucional em 2014, o mesmo chegou a propor a adoção de um índice de sustentabilidade para tais procedimentos. Tal fato aponta a possibilidade de definir outros critérios para o cálculo do uso racional da propriedade no Brasil. Por isso, uma reforma agrária cujo objetivo é garantir maiores níveis de segurança alimentar não pode ser implementada sem que os critérios para definir o uso racional e adequado da terra tenha como escopo fomentar uma produção que atenda o mercado interno com alimentos da cesta básica e resguarde os recursos naturais essenciais. Esse, sem dúvida, é um dos principais obstáculos para uma reforma agrária cujo objetivo é atingir maiores níveis de segurança alimentar, pois pelo atual critério de produtividade física, o modelo atual de exploração da terra, em sua maioria, de monocultura e que visa sobretudo a exportação, atende objetivamente a função social da terra, apesar de, por outro lado, recair na confusão entre função social e produtividade, citada por Marés.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN (instituído na Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006) prevê como dever do Estado respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006, art. 2º, §2º). Esse direito, por sua vez, se perfectibiliza através do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, o que, em suma, constitui a segurança alimentar e nutricional que se almeja. A segurança alimentar e nutricional abrange, nos critérios da lei, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial por meio da agricultura tradicional e familiar, e da capacidade de processamento, industrialização, comercialização, abastecimento e distribuição dos alimentos. Dentre as diretrizes do SISAN está a conjugação de medidas diretas

e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, especialmente com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população, sendo a reforma agrária um dos instrumentos (certamente dentre os principais) para garantir e ampliar tal acesso, razão pela qual os obstáculos que se fazem à mesma, também se fazem à proposta nacional de SAN.

No Brasil, a fome vem há muito sendo tratada por meio de intervenções compensatórias ou assistencialistas, por meio da criação de programas como o Fome Zero, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e Programa Bolsa Família (que englobou o Programa Cartão Alimentação). Contudo, a questão da fome deve ser analisada de forma mais ampla, sob uma perspectiva agroalimentar (CAUME, 2003), onde se discute a fome não só pela capacidade de adquirir alimentos, mas também de produzi-los, fator que invariavelmente passa pela questão do acesso à terra, fonte de toda capacidade produtiva.

A maneira como um país enfrenta os vários componentes da questão alimentar contribui ou dificulta para que esses processos promovam equidade social e melhoria da qualidade de vida da sua população (MALUF, 2009). Quando se fala em segurança alimentar no Brasil, sabe-se que ela decorre não de uma incapacidade de produção de alimentos, diferentemente do que ocorre em outros países, mas de fatores estruturais ocasionadas pela escolha de um perfil de desenvolvimento que distribui de forma desigual a riqueza gerada e os fatores de produção essenciais a viabilizar os processos econômicos.

Isso porque a elite brasileira privilegiou historicamente um perfil de desenvolvimento agrário voltado para a hegemonia da grande propriedade fundiária, atribuindo a esta as principais funções macroeconômicas do setor agrícola (CAUME, 2003). Esse perfil é aquele desenvolvido pelo *agrobusiness* brasileiro, responsável por incentivar um modelo de país agroexportador periférico e dependente, fundado na exportação de *commodities* agropecuárias e que, ao se deparar com os rumos que os debates sobre segurança alimentar vinham tomando na esfera pública, preocupou-se em defender as suas corporações como fundamentais para o processo de desenvolvimento do plano de segurança alimentar no Brasil<sup>4</sup> (POMPEIA; SCHNEIDER, 2021). A proposta do *agrobusiness* para o desenvolvimento social e econômico no meio rural e a chamada Revolução Verde, que objetiva proporcionar segurança alimentar

---

<sup>4</sup> Em 1993 a ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio) chega a publicar livro que se propunha a enxergar a segurança alimentar nacional através da atuação do agronegócio, cujo título é “Segurança alimentar – uma abordagem de agribusiness”. A citada obra que caracteriza um marco da abordagem do agronegócio em relação ao tratamento da segurança alimentar no país, visava, ao mesmo tempo, chamar atenção para necessidade do aumento de subsídios e diminuição dos tributos às cadeias de commodities, sob a justificativa de que tais incentivos promoveriam a diminuição da fome no Brasil.

através do incentivando ao uso de agrotóxicos, mecanização, modernização e capitalização do campo, visando tornar desnecessária a promoção de uma reforma agrária.

A modernização conservadora, caracterizada pelo desenvolvimento de um espaço rural de produção industrial, adquiriu no Brasil a forma dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, especialmente nos anos 60 e 70, seguido da intensificação das políticas e práticas neoliberais e de abertura dos mercados nos anos 90, a qual se desdobra até os dias atuais por meio da crescente financeirização da agricultura. Essa conjuntura política desencadeou consequências socioeconômicas, dentre elas o empobrecimento, desemprego crescente, favelização dos trabalhadores rurais, êxodo rural, esvaziamento do campo, sobre-exploração da força de trabalho rural, incluindo o trabalho feminino e infantil (MOREIRA, 2000).

Acontece que tal proposta é, na verdade, um dos principais motivos pelo qual não se discute a segurança alimentar e nutricional sob a perspectiva agroalimentar, pois com ela se pretende manter o *status quo*. O Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2213, de relatoria do ministro Celso de Mello, reconheceu que a desapropriação para fins de reforma agrária – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete verdadeiro instrumento destinado a dar consequência aos compromissos constitucionais assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. A ordem econômica e social brasileira, por sua vez, estão embasadas nos princípios da soberania nacional e função social da propriedade, na busca por promoção do bem-estar e justiça social (BRASIL, 1988, arts. 170 e 193), o que nos leva a compreender a reforma agrária como instrumento jurídico essencial para gerar tais frutos através da distribuição de terras.

A distribuição de terras não necessariamente acontecerá através da desapropriação, prevendo a legislação (Estatuto da Terra) outras modalidades pelas quais a mesma pode se concretizar, podendo ser através da doação, compra e venda, arrecadação, reversão à posse do poder público quando essa é esbulhada entre outras (BRASIL, 1964, art. 17). Isso porque, de fato, muito além de ser instrumento de justiça social, reforma agrária também é instrumento pelo qual o Estado promove ordenamento territorial, na condição de maior agente da produção do espaço através de suas políticas, vez que é dotador dos recursos e infraestruturas, além de guardião do patrimônio natural e gestor dos fundos territoriais (MORAES, 2003).

As modalidades pelas quais a reforma agrária permite o acesso às terras, bem como os objetivos que a mesma pretende alcançar (extinguir a propriedade improdutiva, o uso inadequado dos recursos naturais e violação às regras trabalhistas) induz um reordenamento da ocupação territorial com viés social e econômico, pois enfrenta as desigualdades socioespaciais em seus múltiplos níveis, em escala mesorregional e macrorregional (HAESBAERT, 2006). A

respeito dessa capacidade do instrumento jurídico da reforma agrária, José Graziano da Silva (1996) explica que a mesma, no fundo, seja por estratégias agrárias ou não agrárias<sup>5</sup>, serve ao fim de proporcionar novas formas de ocupação para o excedente populacional formado pelos ex-parceiros, ex-meeiros, ex-bóias frias, ex-pequenos produtores rurais marginalizados pela modernização conservadora ocorrida décadas atrás.

O ordenamento territorial (do qual a dita reforma agrária é um dos instrumentos), considerando os conjuntos espaciais (bioma, macrorregiões, etc.) e espaços de interesse ou usos especiais (unidades de conservação, reservas indígenas, zonas de fronteira, etc.), almeja identificar tendências, demandas e potencialidades, a fim de estabelecer um padrão de usos do território de acordo com a estratégia estabelecida pelo Estado, principal executor do planejamento referente ao ordenamento (MORAES, 2003). Esse planejamento integrado à base espacial revela um útil instrumento para alcançar desenvolvimento e justiça social para uma nação, sendo a reforma agrária, no Brasil, a expressão máxima dessa busca, pois é instrumento que permite ao Estado promover, através de estratégia fundiária, a ordem econômica e social.

É por isso que Silva (1998), já no final da década de 90 afirmava que a reforma agrária é a petição da maioria dos trabalhadores rurais (incluindo os pequenos proprietários, parceiros, posseiros, pequenos arrendatários), pois, sob essa perspectiva, o acesso à terra importa em estratégia para romper o monopólio e permitir uma redistribuição de renda (SILVA, 1998). Essa questão perpassa por tantas outras políticas diretamente relacionados à segurança alimentar no campo, como a política de preços mínimos, crédito, comercialização e assistência técnica, todas importantes para geração de renda, as quais, em geral, beneficiam os grandes produtores (CHONCHOL, 2005).

Por isso a reforma agrária, amparada de políticas públicas acessórias, é capaz de alavancar a ordem social e econômica, inclusive através do fomento ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecendo o primeiro nível de segurança alimentar e nutricional a partir do efetivo acesso às terras e políticas públicas.

Acontece que, para além de acessibilidade, a reforma agrária também é instrumento relevante na preservação dos recursos naturais essenciais à produção alimentar e qualidade nutricional dos alimentos, pois permite a desapropriação de terras que não cumprem com seu dever de preservação de tais recursos. Ignorar a sustentabilidade na forma de exploração da

---

<sup>5</sup> José Graziano da Silva defendia a tese de que a reforma agrária não deveria se dar essencialmente por via agrícola, mas também através de estratégias não agrícolas. Na sua visão, os problemas fundamentais de produção e preço já tinham sido resolvidos pelos complexos agroindustriais. Para o autor, a reforma agrária deveria abranger a criação de assentamentos que produzisse casas populares, viabilizasse lazer barato, maior proteção ambiental, ou seja, que viabilizasse novas formas de ocupação para atender o excedente populacional.

terra afeta a segurança alimentar e nutricional de um país em diversos níveis, seja pela destruição dos recursos que viabilizam a produção de alimentos, ou pela precarização da qualidade nutricional dos alimentos produzidos, gerando o empobrecimento e esgotamento violento do solo, e que ainda se perpetua no cenário nacional.

## 1.2 AUSÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO POR DEGRADAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS COMO OBSTÁCULO QUE ATINGE ALÉM DA INSEGURANÇA ALIMENTAR, TAMBÉM NUTRICIONAL.

A reforma agrária com enfoque na soberania alimentar perpassa pela promoção da proteção dos recursos naturais, na medida em que a terra que se pretende viabilizar o acesso precisa ser produtiva. A bem da verdade, apesar do seu pouco uso para tal finalidade, a reforma é relevante instrumento para preservação de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, apto a tornar o país soberano em produção alimentar, sendo a pouca efetividade deste instrumento na prática um verdadeiro obstáculo para se atingir maiores níveis de segurança alimentar e nutricional.

A função social da propriedade, preconizada pelo art. 185 da Constituição Federal, apenas é atendida quando há a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, sendo este um requisito simultâneo (e não alternativo) ao uso racional e adequado (produtivo) da terra, juntamente com os demais. Antes do dispositivo constitucional, o Estatuto da Terra já previa que o cumprimento integral da propriedade sobre a terra ocorre quando além da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais (BRASIL, 1964, ART. 2º, §1º, “c”).

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, considera como adequada a utilização dos recursos naturais quando a exploração realizada respeita a vocação natural da terra, mantendo o seu potencial produtivo. Quanto ao requisito da preservação do meio ambiente, a lei considera como cumprido quando se mantém as características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, de modo a manter o equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas (BRASIL, 1993, art. 9º, §§ 2º e 3º).

A importância da preservação ambiental para a reforma agrária está impressa na busca pelo estabelecimento da relação entre o homem, a propriedade e o uso da terra (BRASIL, 1964, art. 16). Não há como existir um relacionamento entre propriedade e produtividade se a preservação dos recursos naturais não for considerada durante o processo de exploração. Sem

a preservação, a produtividade é mitigada (quicá extinta) e sem a produtividade a propriedade não tem função. Por isso o Estatuto da Terra prevê dispositivo programático acerca da desapropriação por interesse social, cuja finalidade é condicionar o uso da terra à sua função social, através da recuperação social e econômica de regiões; estímulo de pesquisa e experimentação, mas também de obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais, além de facultar a criação de áreas de proteção à fauna, flora ou outros recursos naturais, a fim de preservá-los (BRASIL, 1964, art. 18, “f” e “h”).

O Estatuto da Terra prevê, ainda, um sistema de zoneamento criado de acordo com regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária, cujo objetivo é estabelecer as diretrizes da política agrária a serem adotadas e programar as ações governamentais para promover o desenvolvimento rural nas regiões de maior significação econômica e social. A recuperação de áreas degradadas em tais regiões é um dos critérios de análise para otimização dos trabalhos de zoneamento (BRASIL, 1964, art. 45), além de ser uma prioridade para os casos de desapropriação (BRASIL, 1964, art. 20). A partir dessa política, o poder público tem capacidade de exercer controle sobre proprietários que ignoram as regras ambientais e tornam escassos os recursos naturais, promovendo a desapropriação em áreas prioritárias, de relevância socioeconômico, visando alavancar o desenvolvimento rural através da manutenção do equilíbrio ecológico.

A desapropriação sanção prevista na constituição em caso de descumprimento da função social, portanto, se aplica aos casos em que a propriedade não atender, simultaneamente, o requisito de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988, art. 184). A esse respeito, importante pontuar que a Constituição também prevê que a propriedade produtiva e a pequena propriedade rural não podem ser desapropriadas (BRASIL, 1988, art. 185), ou seja, o desrespeito às normas ambientais, por si só, não gera a possibilidade de desapropriação nesses casos.

Todavia, tal como já mencionado, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3865 imputou à propriedade produtiva o cumprimento da função social para fins de impedir desapropriação para fins de reforma agrária. Com isso, a nova interpretação dada ao disposto no Art. 185, inc. I, da Constituição Federal permite, numa primeira análise, a desapropriação da propriedade produtiva que não cumpre a utilização adequada dos recursos naturais e preservação ambiental.

A relação entre tais medidas e a produção de alimentos está justamente no fato dessa estar sujeita aos serviços ambientais. Se o ambiente no qual se produz não há equilíbrio, ou seja, se não funciona em concordância com a natureza, os custos para produzir se elevam

significativamente. Para que pesticidas e químicos substituam o controle natural das plantas invasoras ou de doenças; a manipulação genética substitua processos naturais de evolução e seleção das plantas; adubos sintéticos substituam os processos de reciclagem dos nutrientes; o preparo mecanizado do solo substitua as interações entre raízes e matérias orgânicas do solo para criação de condições favoráveis visando a germinação de sementes, os custos aumentam e a natureza se torna mais degradada e ineficiente, atingindo, inclusive, a vida humana. O resultado desse tipo de exploração patrocinado pela Revolução Verde causa impacto negativo ao meio ambiente, e, por vezes, a inutilização da terra para produção (NICODEMO, PRIMAVESI, HAMMES, 2012).

O solo e os recursos hídricos são os principais elementos atingidos pela agricultura. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2018), estudos mostram que cerca de 70% dos recursos hídricos são gastos com a irrigação, sendo 20% pelas indústrias e 10% para demanda do consumo doméstico e uso municipal<sup>6</sup>. As práticas inadequadas de manejo agrícola também interferem na degradação dos solos, que passa por intenso processo de erosão em razão da atividade humana, diminuindo sua capacidade produtiva, promovendo modificações em suas propriedades físicas que podem chegar a ser permanentes. As práticas de monocultura contribuem significativamente para esse processo de degradação ambiental (DEUS; BAKONYI, 2012).

Quando se promove o plantio de uma variedade única visando maior produtividade, a intensiva adubação, irrigação e pesticidas leva à perda de biomassa, redução da vegetação nativa, desequilíbrio de ciclos biogeoquímicos (compactação e erosão do solo, além do uso intensivo de água, gerando assoreamento de rios e nascentes), alterações climáticas, e, por consequência, redução da biodiversidade. A monocultura gera desequilíbrio marcante na diversidade biológica, pois impede a diversidade genética da cultura, favorecendo o aumento da população de patógenos e pragas de forma epidêmica, na medida em que não encontram resistência natural, colocando toda a cultura em risco em razão da ruptura dos ciclos ambientais, fator que se tenta compensar através do uso de fertilizantes e agrotóxicos, gerando um ciclo vicioso (DERANI, SCHOLZ, 2017).

Esse processo não é novidade. A relação apresentada por Josué de Castro (2006, p. 103-105) entre a degradação ambiental, monocultura e fome no Brasil, a partir da experiência do nordeste açucareiro, já da década de 40 evidencia o preocupante cenário pelo modelo produtivo adotado:

---

<sup>6</sup> Dados disponíveis no site da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2018).

A destruição da floresta alcançou tal intensidade e se processou em tal extensão que, nesta região chamada da mata do Nordeste, por seu revestimento de árvores quase compacto, restam hoje apenas pequenos retalhos esfarrapados deste primitivo manto florestal. (...) Com a destruição da floresta contribuiu também a monocultura para o empobrecimento rápido, o esgotamento violento do solo, diminuindo de um lado a renovação do seu húmus formado pela decomposição da matéria orgânica vegetal e, de outro lado, facilitando ao extremo seus processos de lavagens exageradas do solo e sua conseqüente erosão. Erosão que constitui um perigo tremendo, uma verdadeira ameaça de fome progressiva na região, representando um fenômeno de proporções mais alarmantes do que possam pensar os menos avisados. Alarmantes principalmente por seu caráter de processo irreversível, [pg. 122] não dispondo o homem de nenhum recurso para refazer a riqueza do solo que a água arrasta para o mar, nem mesmo lançando mão dos dispendiosos processos de fertilização.

O Nordeste, tão marcado pela presença constante da fome, em certa medida é fruto dos anos de exploração através do cultivo da cana de açúcar, cultura caracterizada pela intensa capacidade de degradação do solo, tal como menciona Castro (2006, p. 97):

Descobrimo cedo que as terras do Nordeste se prestavam maravilhosamente ao cultivo da cana-de-açúcar, os colonizadores sacrificaram todas as outras possibilidades ao plantio exclusivo da cana. Aos interesses de sua monocultura intempestiva, destruindo quase que inteiramente o revestimento vivo, vegetal e animal da região, subvertendo por completo o equilíbrio ecológico da paisagem e entravando todas as tentativas de cultivo de outras plantas alimentares no lugar, degradando ao máximo, deste modo, os recursos alimentares da região.

A produção monocultora (não exclusivamente nesse modelo, mas de forma preponderante em sua prática) se estabelece acompanhada da transgenia e uso de agrotóxicos no processo produtivo. Os cultivos transgênicos expõem a natureza e a as pessoas a sérios riscos. Para além dos riscos à saúde, a perda da diversidade genética na agricultura; perda da diversidade genética natural; poluição genética; superpragas; extermínios de agentes benéficos para agricultura; extinção da vida microbiana no solo; impactos negativos nos ecossistemas; controle de sementes por oligopólios; aumento de desemprego e risco à segurança alimentar. Nesse campo ainda é possível considerar o abalo à segurança nutricional. As externalidades negativas do uso de agrotóxicos alcançam os recursos naturais, animais e seres humanos. Os agrotóxicos provocam a contaminação de solo e a água, com potencial extremamente poluente. Além disso, tais substâncias matam plantas e atuam sobre a vida microbiótica e animal, erradicando pragas e eliminando seus inimigos naturais, dando ensejo à criação de pragas resistentes. O homem também não fica de fora dessa equação, tornando-se, em algum momento, seu potencial receptor, possuindo relação com intoxicação alimentar, câncer, problemas neurológicos e genéticos (DERANI; SCHOLZ, 2017).

Portanto, exploração agrícola predatória produz insegurança alimentar e, ainda, nutricional, tendo em vista a afetação da qualidade dos alimentos produzidos a partir do uso intenso de agrotóxicos. É por isso que a segurança do meio ambiente que se produz o alimento tem total relação com o objetivo de se alcançar soberania alimentar, pois a preservação dos recursos naturais e do modo de produção sustentável viabiliza o desenvolvimento social, cultural e também econômico a partir de uma visão ecodesenvolvimentista, em que um dos principais requisitos teóricos, à luz da teoria de Brüseke (1996 *apud* MOREIRA, 2000), é a garantia à alimentação e satisfação das necessidades básicas e de educação, além da preservação dos recursos naturais, incluindo justiça social na ideia de desenvolvimento sustentável.

Esse conceito possui relação íntima com os objetivos da reforma agrária que é o de promover justiça social e desenvolvimento econômico nacional por meio do fomento ao uso adequado da terra, que deve ocorrer de forma racional e valorizando os recursos naturais. Não é à toa que a Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 dispõe dentro de suas propostas para o desenvolvimento rural sustentável (capítulo 14) que “os principais instrumentos do desenvolvimento rural e agrícola sustentável são a reforma da política agrícola, a reforma agrária, a participação, a diversificação dos rendimentos, a conservação da terra e um melhor manejo dos insumos”.

A primeira vez que a reforma agrária foi aplicada através da desapropriação em virtude do descumprimento da função ambiental no Brasil ocorreu em 2009, na Fazenda Alegria, em Felisburgo (Vale do Jequitinhonha), Estado de Minas Gerais, destinada ao assentamento de 40 (quarenta) famílias. Em 2010 o mesmo ocorreu com a Fazenda Escalada do Norte, localizada no município de Rio Maria, no Estado do Pará, imóvel que foi considerado, por decreto publicado no Diário Oficial da União, em 8 de dezembro de 2009, como propriedade de interesse social para fins de reforma agrária, em razão da plantação de 174 hectares de pastagem em área de preservação permanente, próxima a nascente de rios e cabeceiras de cursos d’água, gerando o risco grave de assoreamento do leito dos rios, resultando na morte de algumas nascentes (FOWLER; CRUZ; RIBEIRO, 2010).

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a reforma agrária oferta possibilidade de desapropriar imóveis visando atender direta e indiretamente o objetivo de preservação dos recursos naturais e do meio ambiente, seja para criação de unidades de conservação para proteção integral ou através da retirada de proprietários que se utilizam de práticas de exploração predatórias para criação de assentamentos. Quanto à implantação de assentamentos, por óbvio, remanescem dúvidas acerca das práticas utilizadas pelos pequenos proprietários, podendo, no entanto, serem usadas medidas de controle, como a formalização de termo de

ajustamento de conduta em que os assentados ficam obrigados a observar medidas de preservação do solo, água e vegetação nativa.

Ainda assim, a agricultura de pequena produção possui, em suas bases, até mesmo pelas limitações que possui, maior propensão a atitudes comunitárias e ecológicas, como a diversificação de culturas; consórcio de espécies; manutenção de vegetação nativa; e por conseguinte, a atração da biodiversidade, podendo recuperar o solo, a fauna, e a trama de relações que faz desses ambientes tropicais ricos e produtivos, sendo a racionalidade de grandes fazendas priorizar o econômico, a renda e valorização econômica da terra (PEREIRA, 2005).

A esse respeito importante ressaltar o posicionamento do MST, importante movimento social da luta pela reforma agrária, que defende não ser possível para o modelo do agronegócio a produção de alimentos saudáveis, que se faz a partir da produção agroecológica. Ao assumir a agroecologia como estratégia produtiva e política, o MST reúne elementos que potencializam sua proposta de reforma agrária popular, contribuindo para o processo mais amplo de politização da questão agrária e ambiental, em um claro contraponto ao modelo convencional que busca minar as duas fontes de riqueza que são a natureza e o trabalho (GROSSI, 2017).

A agroecologia é um campo de conhecimento que planeja traçar uma estratégia sustentável para produção e conservação como um único propósito, buscando articular aspectos agrários e agrícolas com os ecológicos, sob uma perspectiva socioambiental. A agroecologia representa uma abordagem que incorpora cuidados especiais com o meio ambiente no processo produtivo, integrando sistema de produção com ecossistema local (PEREIRA, 2005) a partir do princípio da menor dependência possível de insumos externos. Para isso, os sistemas agroecológicos buscam minimizar a perda de recursos naturais a partir de sistemas produtivos complexos que pressupõem a manutenção de policultivos anuais e perenes associados com criações. A agroecologia é, portanto, uma ruptura com o paradigma da químico-mecanização que vê o meio ambiente como mero suporte físico por meio do qual se extrai mercadorias e lucro (ASSIS, 2002).

A agroecologia e as produções orgânicas e naturais ainda servem como uma forma de diversificação produtiva capaz de atrair para o agricultor familiar nichos de mercado da onda ambientalista contemporânea. Esse papel também é de extrema importância, pois permite o progresso econômico e social diante de um espaço econômico em que a agricultura familiar ocupa em face da órbita competitiva oligopolista de mercados imperfeitos e de mercados controlados pelas grandes empresas. Nesse cenário, a acumulação e progresso do pequeno capital é, historicamente, marcado por operar com renda da terra e lucro zero, ou próximos de zero, haja vista que os benefícios da política agrícola, a exemplo do crédito agrícola,

amplamente subsidiado pela Revolução Verde no Brasil, sempre foram dirigidas às elites rurais, que promovem crises de escassez de recursos naturais, além deterioração dos recursos de solo, água e condições de clima das produções agrícolas, gerando enchentes, secas e inundações (MOREIRA, 2000).

Para que se possa superar esse cenário e transacionar para um modelo de agricultura sustentável, algumas medidas como podem ser adotadas, tais como a utilização da tecnologia disponível considerando a preservação das condições naturais de fertilidade do solo; mais investimentos em pesquisa voltada para o conhecimento de condições específicas da agricultura tropical e subtropical, visando desenvolver técnicas conservacionistas para países em tais condições; incentivo à políticas agrícolas de assistência técnica e extensão rural, crédito agrícola, pesquisa e de preços voltadas para o tipo de produção agrícola sustentável; além do estabelecimento de órgãos reguladores e de custos de utilização dos recursos naturais, como a água e o solo, almejando evitar, a longo prazo, a escassez desses fatores (RYFF, 1995). Algumas dessas políticas já acontecem no Brasil, no entanto, em sua maioria, para beneficiar as atividades agroexportadoras.

Tais medidas visam desenvolver uma agricultura sustentável cujo principal objetivo é alimentar, respeitando os aspectos socioambientais que envolvem o processo produtivo. A partir dessa percepção emergiram conceitos como o da multifuncionalidade da agricultura (MFA), cunhado pela primeira vez na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e 1992, no Rio de Janeiro, previsto no capítulo 14 da Agenda 21. Segundo a referida Agenda Global (1992, p. 146), “o principal objetivo do desenvolvimento rural e agrícola sustentável é aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e incrementar a segurança alimentar”, uma vez que a segurança alimentar visa, primordialmente, dar acesso à uma “alimentação adequada e de gêneros alimentares culturalmente apropriados”.

O Brasil não chegou a incorporar totalmente a MFA em suas políticas públicas, sendo importante ressaltar, porém, que o Brasil, ao longo dos anos, se inclinou à adoção do mecanismo de pagamento por serviços ambientais (PSA), que veio se consolidar através da criação da lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). A base do mecanismo de PSA é o reconhecimento, mediante prestação pecuniária ou outro tipo de contraprestação, da manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos, considerados pela lei federal como “benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais” (BRASIL, 2021, art. 2º, inc. II).

Uma das diretrizes do PNPSA é a integração e a coordenação das políticas de meio ambiente, de recursos hídricos e agricultura (BRASIL, 2021, art. 5, inc. V), detendo os serviços providos pela agricultura familiar prioridade no recebimento de pagamento por serviços ecossistêmicos. Isso porque a PSA se propõe a ser instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares (BRASIL, 2021, art. 5, inc. III). O pagamento por serviços ambientais se mostra um grande aliado no desenvolvimento rural sustentável e agrícola, até mesmo para o pequeno produtor.

Portanto, tais esforços na perspectiva de construir uma reforma agrária que incentiva uma distribuição de terras que também visa atender a preservação dos recursos naturais, a qualidade do meio ambiente e, por consequência, do alimento produzido. Essa proposta nos leva ao segundo nível de segurança alimentar, no qual a qualidade do alimento é fator primordial, englobando o aspecto da segurança nutricional a partir de práticas conservacionistas e modelos produtivos menos nocivos à natureza e ao homem. Estabelecido mais um degrau, o próximo visa atingir o maior nível de segurança alimentar, o qual caminha rumo à soberania alimentar, em que os interesses econômicas e mercadológicas de alguns não ultrapassa o interesse em alimentar todos os brasileiros.

### 1.3 A FINANCEIRIZAÇÃO DA AGRICULTURA COMO OBSTÁCULO PARA UMA REFORMA AGRÁRIA QUE PROMOVE SOBERANIA ALIMENTAR.

A reforma agrária brasileira para o alcance da soberania alimentar também possui como obstáculo o processo de financeirização do sistema agrário em face da produção. Assim, nesta dissertação, financeirização pode ser conceituado como o processo no qual a finança passa subordinar o setor produtivo real (GOLDFARB, 2018), um dos pilares da Política Agrícola Nacional (Lei 8.171 de 1991).

A Política Agrícola Nacional destaca que o setor agrícola brasileiro é constituído pelos segmentos da produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins (BRASIL, 1991, art. 2º, inc. II). A atividade agrícola, por sua vez, é compreendida através dos processos físicos, químicos e biológicos, que, por intermédio do uso e gerenciamento dos recursos naturais envolvidos, se subordina às normas e princípios de interesse público, de forma que cumpra com a função social e econômica da propriedade (BRASIL, 1991, art. 1º). A atividade agrícola nacional, portanto, está fundamentada no uso dos recursos naturais para atender o interesse

público, através do uso da propriedade de acordo com sua função social e econômica, e não no acúmulo de capital em favor dos titulares do direito sobre a propriedade produtiva. A Política Agrícola desenhada na Lei 8.171/91 prevê como objetivo precípua o uso da terra para assegurar o incremento da produtividade agrícola e da regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, para a meta de reduzir as disparidades regionais.

No entanto, o que se tem visto no Brasil é uma Política Agrícola cada vez mais favorecedora do fomento à produção para atender as demandas do mercado externo, fator que vem impactando negativamente a produção, abastecimento e preço dos alimentos no mercado interno. Isso porque, o Brasil, ainda na década de 80, visava promover o ajuste externo após a moratória mexicana de 1982, através da política econômica do governo militar, coordenada por Delfim Neto, o que inaugurou uma estratégia de geração de saldos comerciais expressivos, ancorada, basicamente, na elevação das exportações de produtos básicos (DELGADO, 2012).

Esse cenário chegou a se desviar, mais para a frente, quando a conjuntura internacional se mostrou abundante de capital em relação às economias emergentes, levando o governo brasileiro a adotar, a partir do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real) na década de 90, uma política de abertura para atração do capital externo, que se ancorou no trip câmbio valorizado, tarifas ultramitigas e desregulamentação das políticas de fomento agrícola e industrial. A política agrícola neoliberal de Fernando Henrique Cardoso no primeiro governo, em razão do forte absentéismo estatal, levou à queda do superávit no comércio exterior. Esse cenário levou o governo, em seu segundo mandato, a buscar uma nova edição do modelo anterior de ajustamento externo. Esse “novo” modelo, que nada mais é a soma da política do período de 1983-1993 com alguns novos ingredientes, resulta na estratégia do agronegócio (DELGADO, 2012).

Através da aliança entre os complexos agroindustriais, mercado de terras, sistema de crédito rural e visão agroexportadora, formou-se as bases para financeirização da agricultura brasileira. As cadeias agroindustriais batem recordes ano a ano graças à política adotada a partir do mencionado período, o que fica muito evidente se analisar os dados internos. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), através do AGROSTAT (Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro), fez uma análise da balança comercial do agronegócio (considerando um total de 25 produtos), estabelecendo um *ranking* de exportação. Nos últimos cinco anos (2019-2023), os seis primeiros lugares do *ranking* são disputados pelos complexos da soja, carne, produtos florestais, cereais, sucroalcooleiro e café.

A crescente dos últimos seis anos demonstra a força do agronegócio na expansão da balança comercial. Conforme dados do Ipea, no acumulado de 12 meses (jan. de 2022 a jan. de 2023) o agronegócio foi responsável por quase 50% das exportações totais do Brasil (48,30% do total de exportações em jan. de 2022 e 49,69% em jan. de 2023). Nos últimos cinco anos agronegócio apresentou sucessivos superávits no valor total das exportações, com apenas uma queda registrada de 2018 para 2019, mas recuperada nos anos seguintes, conforme dados do MAPA:

**Quadro 02 – Total de exportações do agronegócio nos últimos 5 anos.**

<b>Ano</b>	<b>Total de Exportações do Agronegócio (US\$)</b>
2018	101.168.287.537
2019	96.850.662.428
2020	100.701.953.630
2021	120.521.447.545
2022	158.867.809.867

Fonte: MAPA (2023)

O primeiro semestre de 2023 já apresentou o valor total de exportações de US\$ 82.804.511.838, sendo a agropecuária o único setor que apresentou crescimento na balança comercial, com um crescimento de 4,7%, enquanto o setor da indústria extrativa registrou queda de -19,0% e o da Indústria de Transformação de -10,4%. Os principais complexos agroindustriais que compõem o percentual total de exportação gerada pelo agronegócio no primeiro semestre de 2023 são:

**Quadro 03 – Principais complexos agroindustriais exportadores em 2023.**

<b>1º semestre de 2023</b>	
<b>Produto</b>	<b>Total de Exportações do Agronegócio por produto 2023 (%)</b>
Complexo Soja	49,28%
Complexo Carnes	14,05%
Complexo Produtos Florestais	9,03%
Complexo Sucoalcooleiro	7,17%
Complexo Cereais	5,65%
Complexo Café	4,39%

Fonte: MAPA (2023)

No período 2019 a 2023 o ranking de produtos exportados pelo agronegócio se manteve nesse padrão, com algumas variações de posição, mantendo-se, no entanto, os complexos da soja, carne e produtos florestais sem qualquer variação desde o ano de 2018.

Esse movimento de expansão da exportação de produtos primários experimentado após os anos 2000, alavancado pelo *boom das commodities* mundiais, gerou um intenso processo de valorização das terras agropecuárias, fruto da expectativa da renda da terra capitalizada. As

expectativas de ganhos de capital com a terra podem elevar o seu preço a valor superior ao explicável por sua capacidade produtiva, somado a fatores como as inovações tecnológicas na agricultura, avanço da fronteira agrícola e investimento governamental (REYNOLDS; TIMMONS, 1969 *apud* ROMEIRO et al, 1994).

Tais expectativas do preço de vendas não necessariamente apresentam uma racionalidade. Inácio Rangel (1986), ao explicar a formação do preço da terra no Brasil, considera que além do componente da renda da terra, os movimentos gerais da economia, de crescimento e declínio, influenciam diretamente da sua composição, vez que a expectativa gerada pelo agente autonomiza os movimentos do preço da terra. Esse fator especulativo, dentro da Teoria da Renda da Terra, é descrito como a IV Renda, nos seguintes moldes:

Noutros termos, a questão da terra, no Brasil e no presente estágio do seu desenvolvimento, emergiu essencialmente como uma *questão financeira*. Por outras palavras, a terra não se redistribuiu, subdividiu-se, porque se tornou proibitivamente cara, e é cara, não pelos motivos convencionais – capitalização da Renda Diferencial I, da Renda Diferencial II e da Renda Absoluta – mas sim pelo que propus que batizássemos de IV Renda, isto é, da *expectativa de valorização*. Esta é uma renda peculiar, que os clássicos não estudaram e que se aplica inclusive à terra que não é utilizada (RANGEL, 1986, p. 76).

Dados da Informa Economics FNP (*apud* FLEXOR; LEITE, 2017), em 2010 a média dos preços das terras no país era de R\$ 4.756,00/ha, chegando, em 2015, ao valor médio de R\$ 10.083,00/ha, ou seja, com uma variação do preço médio da terra em 112% no período de 5 anos. Essa variação representou um aumento superior às variações do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA = +48,9%) ou do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM = +52,55%). Esse cenário só veio a alterar entre 2014 e 2015, havendo uma desaceleração média dos preços da terra em quase 9%.

Observando esses dados é possível verificar a forte relação do preço da terra com o preço das commodities. O Fundo Monetário Internacional, ao analisar sobre o Preço do Sistema de Commodities Primárias (PCPS)<sup>7</sup>, demonstra o crescimento mundial do preço das commodities a partir do ano de 2003, com uma queda expressiva no período de 2007 a 2009 (após a crise das hipotecas *subprime*), e um novo ciclo de crescimento que só veio a desacelerar em 2014. A partir de 2020 um novo ciclo de grande crescimento dos preços se apresenta (FMI, 2023).

---

<sup>7</sup> Dados disponibilizados pelo Fundo Monetário Internacional sobre o Preço do Sistema de Commodities Primárias (Primary Commodity Price System - PCPS) a partir dos índices do mercado de preços de commodities, excluído os não combustíveis e petróleo. Os preços de referência, segundo descrição da pesquisa, são representativos do mercado global, sendo determinados pelos mercados mais importantes de uma determinada commodity.

Portanto, o preço da terra não está estritamente relacionado a fatores de oferta e demanda, mas a fatores externos que geram crescente especulação. Se o preço de terras cresce, conseqüentemente os custos de produção crescem, afetando diretamente o preço dos alimentos. Por isso, ao ser atraído pelo mercado de terras, em razão de sua valorização *sui generis*, o mercado financeiro coopera diretamente com o impacto no preço dos alimentos. Nesse sentido, a expansão da atividade financeira nos anos 2000 impactou a dinâmica dos mercados de alimentos e de terras no Brasil (FLEXOR; LEITE, 2017).

Como consequência dessa valorização o Brasil se tornou alvo de investimentos internacionais, estando entre os 20 países no mundo cujo capital estrangeiro mais realiza investimento para aquisição de terras, conforme dados do Land Matrix (*apud* GOMES, 2017), fator que evidencia o fator da terra se tornar, cada vez mais, um ativo financeiro. Houve um enorme avanço das “fronteiras” do agronegócio na expansão das áreas cultivadas em determinadas regiões (a exemplo da região conhecida como Matopiba – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) para expansão dos investimentos agrícolas e agroindustriais, tornando-se voraz a busca de terras por estrangeiros em decorrência da alta valorização dessas mercadorias, abrindo espaço para uma discussão sobre os mecanismos de neoextrativismo em escala crescente no contexto regional através do incentivo dos governos nacionais associados aos interesses do capital internacional (LEITE, 2019).

O tema tem tamanha envergadura, que a Constituição de 1988 previu em seu art. 190 a obrigatoriedade de legislação regulamentadora da aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira no Brasil. Na tentativa de regulamentação dessas aquisições, em 2010 foi emitido um parecer da Advocacia Geral da União tentando estabelecer limites ao volume de terras adquirido por pessoas, empresas ou governo estrangeiro, o qual recuperava a Lei n.º 5.709, promulgada em 1971, mas que caiu em desuso nos anos 1990 a 2000, quando a busca por terras se intensificou. Em 2013 o INCRA emite uma instrução normativa que dispõe sobre aquisição e arrendamento de terras por estrangeiro, posteriormente complementada por uma nova Instrução Normativa em 2017. Nesse mesmo ano foi editada a Lei n.º 13.465/2017, além dos Decretos n.º 9309; 9310; 9311, todos de 2018 visando regulamentar o tema, que trouxeram uma enorme flexibilização dos instrumentos de controle, inclusive em relação ao cumprimento dos preceitos constitucionais referentes à definição de função social dos imóveis rurais (LEITE, 2019).

Dentre os limites para aquisição de terras por estrangeiro, a legislação prevê que a compra de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá ultrapassar o limite de 50 módulos de exploração, em área contínua ou descontínua (BRASIL, 1971 - art. 3º). As pessoas

jurídicas, por sua vez, somente podem adquirir imóveis rurais para implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização que estejam vinculados aos seus objetivos estatutários, não podendo a aquisição de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras ultrapassar um quarto da superfície dos Municípios em que se situem (BRASIL, 1971 - art. 5º e 12º). As terras adquiridas fora dos limites fixados na legislação são consideradas nulas de pleno direito (BRASIL, 1971 - art. 15º). Dentre os instrumentos práticos existentes na lei, um dos mais importantes é a obrigação dos Cartórios de Registros de Imóveis avisarem, trimestralmente, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao Ministério da Agricultura a relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeira. Acontece que ao longo do tempo os cartórios deixaram de atender ao referido comando, fato que somado às falhas na fiscalização pelo INCRA, gerou grave déficit no controle das aquisições dessas terras ao longo dos anos.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), cooperando com o tema, já chegou a decidir que as mesmas limitações existentes na aquisição de terras rurais para as pessoas estrangeiras, sejam naturais, jurídicas ou equiparadas, devem ser observadas na usucapião desses imóveis, sendo juridicamente possível, no entanto a usucapião por pessoa jurídica brasileira em que o capital social seja majoritariamente controlado por estrangeiros (BRASIL, 2018, REsp 1641038/CE). O STJ também já definiu que empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País são consideradas empresas brasileiras, nos termos do art. 1.126 do Código Civil, sendo irrelevante que tenham na sua composição societária, direta ou indiretamente, participação ou controle pelo capital estrangeiro (BRASIL, 2017, MS 19088 / DF). Essa é uma das formas escamoteadas que viabiliza o capital estrangeiro a alcançar terras brasileiras.

A atração do capital estrangeiro para aquisição de terras acentua o processo de valorização dos preços no Brasil, afinal de contas incentiva o processo especulativo explicado por Inácio Rangel. Um dos principais instrumentos jurídicos de combate a esse processo na legislação brasileira é a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), que foi inserido a partir da Emenda Constitucional n. 10 de 11 de novembro de 1964, a qual dispôs que competiria à União estabelecer o imposto sobre a propriedade territorial rural e entregar a arrecadação aos municípios. Outra importante função do ITR foi trazida pelo novo Código Florestal de 1965 o qual inaugurava uma forma de obrigar os proprietários a promoverem proteção ambiental em suas terras.

O objetivo extrafiscal do ITR era incentivar que a terra deixasse de ser vista como reserva de valor, com nítido caráter reformista e produtivista através do propósito de incentivar

a ocupação produtiva da terra, incentivando a política agrária. O intuito da constituição do imposto foi justamente promover a chamada “reforma agrária de mercado”, pois era esperado que através da progressividade do imposto fosse gerado no proprietário a necessidade de produzir de forma eficiente, vez que, em caso a terra permanecer inativa, haveria o risco de perdê-la pelo alto imposto ou pela desapropriação para fins de reforma agrária (BATISTA; FERREIRA; LEITÃO, 2019).

Atualmente, regulamentado pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, são imunes ao pagamento do ITR as pequenas glebas rurais quando o proprietário ou possuidor a explore, conforme os critérios previstos em lei, sendo isentos os imóveis rurais compreendidos pelo programa oficial de reforma agrária. O imposto é devido pelo proprietário ou possuidor dos imóveis rurais não enquadrados nas referidas hipóteses, devendo ser adimplido com base na área do imóvel, que é decomposta pela legislação em seguimentos para o cálculo, sendo eles a Área Tributável; Área Aproveitável; Área Efetivamente Utilizada.

Acontece que o referido modelo falha em diversas dimensões para o qual foi concebido, sendo um dos principais motivos o caráter auto declaratório do imposto, gerando uma tendência dos proprietários de subestimar o Valor da Terra Nua. Outro ponto é a baixa arrecadação do ITR, estando entre um dos impostos com a menor faixa de arrecadação na análise de arrecadação da União entre os anos de 1995 e 2022, contando com a segunda posição dentre os impostos com o menor valor de arrecadação no ano de 2022, superando apenas a CIDE-Combustíveis<sup>8</sup>. Não menos importante é a ineficácia da indução à exploração produtiva da terra, sendo o motivo, em boa parte, os mesmos que resultam a baixa arrecadação, como adicional da inexistência de um índice mínimo de produtividade para o plantio de produtos agrícolas, permitindo áreas improdutivas sejam consideradas produtivas. O modelo não serve como efetivo instrumento auxiliar da política agrária porque, na prática, um imóvel e caracterizado como produtivo muito facilmente, fator que tornou a penalização dos imóveis improdutivos letra morta. Por fim, outro ponto de extrema relevância é que a regulamentação do ITR tem um caráter claramente produtivista (ainda que ineficaz), sendo incompatível com a legislação ambiental vigente, apesar da lei ter sofrido diversas alterações com a implementação do Código Florestal de 2012 (BATISTA; FERREIRA; LEITÃO, 2019). Ou seja, o ITR ainda não cumpre

---

<sup>8</sup> Dados extraídos da análise feita pela Receita Federal no período 1995 a 2022 conforme preços de dezembro de 2022 – IPCA, constante no relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais de Dezembro de 2022 elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, disponibilizado pelo Ministério da Economia em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2022/analise-mensal-dez-2022.pdf/view>. Acesso em 09 set. 2023.

sua proposta de equilibrar ou extinguir a manutenção de terras improdutivas destinadas à reserva de valor.

Não bastasse os fatores já mencionados que geram, cada vez mais, a financeirização do sistema agrícola através do mercado de terras, outro grande fator que coopera para esse processo é a conversão do título imobiliário (terra) ou do produto da terra, ou seja, a produção agrícola ou pecuária, em títulos mobiliários através das ações e obrigações, fator também explicado por Rangel quando da explanação acerca da IV Renda da Terra.

O acesso a crédito é vital para o funcionamento do sistema agrícola, sendo ele público ou privado. A presença do Estado no apoio e fomento dessas atividades através do financiamento rural e agroindustrial, intermediado pelas agências financeiras do setor governamental (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, BNDES, etc.) é de extrema relevância (LEITE, 2019). As atividades produtivas agrícolas capitaneadas por commodities vem ganhando cada vez mais aporte de recursos públicos, e, não só isso, o Estado tem sido instrumento viabilizador do acesso ao capital privado, já que o público não é suficiente.

O discurso que se tem é que a atuação estatal deve ser capaz de potencializar o setor rural por meio de instrumentos normativos que propiciem aos players um ambiente favorável às negociações, delimitando ferramentas de custeio voltadas ao capital privado aptos a garantir a segurança das transações (SANTOS, 2020). Exemplo dessa atuação pelo Estado brasileiro é a edição da Lei n.º 11.076 de 2016, que institui o Certificado de Depósito Agropecuário - CDA e o Warrant Agropecuário - WA, e a Lei nº 13.986, de 7 de Abril de 2020, conhecida como “Lei do Agro”, a qual regulamenta operações financeiras vinculadas à atividade empresarial rurais, bem como estipula regramentos para os títulos típicos e atípicos do agronegócio, sendo eles a Cédula Imobiliária Rural - CIR, Certificado de Depósito Bancário - CDB e Cédula de Produto Rural - CPR (alterando a Lei n.º 8.929/94), além da CDA e WA, já mencionadas. A Lei nº 13.986/20 constitui novos instrumentos como o Fundo Garantidos Solidário para as operações do setor, além do regime de afetação que possibilita constituir o patrimônio rural em afetação para fins de prestar garantias por meio da emissão de CPR ou em operações financeiras contratadas pelo proprietário por meio de CIR.

A regulamentação dos títulos mobiliários que regem as transações no setor agropecuário permite o aumento das opções de crédito e custeio rural, além de simplificar e otimizar os caminhos que os agentes do setor percorrem para se beneficiar de financiamento de terceiros em suas produções e transações (SANTOS, 2020), ou seja, facilita o acesso ao capital privada, estrangeiro ou nacional. Esse tipo de medida do Estado cria o ambiente propício ao cenário de exportação de produtos agrícolas, pois incentiva verdadeira “commoditização” do campo e, por

consequência, a manutenção da desigualdade na estrutura fundiária do país. Nesse cenário de incentivo de mecanismos de financiamento privado da agricultura, para além dos bancos privados, as tradings, indústrias processadoras e produtoras de insumos passaram a ter um papel significativo para o setor agropecuário, o que também gerou a capacidade dessas corporações em subordinar a produção de grãos (tanto a capitalista quanto a camponesa), sinalizando verdadeiro processo de financeirização da agricultura. Esse processo, numa pegada de absorção do ideário neoliberal, passa pela diminuição do Estado no seu papel de financiador da produção agroindustrial, de modo que os chamados Complexos Agroindustriais passam a se articular de maneira organizada para gerar possibilidades de financiamento por meio da criação de todo um aparato de financeirização extremamente complexo (GOLDFARB, 2018).

Exemplo disso é o sistema fixado pela Lei n.º 8.929/94, que regulamenta as cédulas de produto rural (CPR) no Brasil. Através da CPR, as tradings financiam o produtor rural, que entrega sua produção ou parte dela como garantia real, consubstanciada através de hipoteca, penhor ou alienação fiduciária. Nessa sistemática, as tradings controlam grande parte da produção nacional através de financiamentos garantidos por CPR, garantindo a possibilidade irrestrita do controle sobre a produção, e, de certa forma, sobre a terra, pois o controle sobre a produção gera resultado prático equivalente à aquisição ou arrendamento da terra. No fim das contas, a destinação da terra e o produto da colheita estão em poder da corporação envolvida (FIJOS, DAYRELL, 2017).

Goldfarb (2018) exemplifica os mecanismos de financiamento utilizados por empresas como a Cargill e Quintella. Mecanismos de financiamentos como os ACC – Antecipação de Contrato de Câmbio e compras por meio de troca por fertilizantes e sementes (os famosos Contratos de Barter) eram utilizadas para viabilizar a disponibilidade de grãos por parte da agroindústria, uma vez que se fazia a compra antecipada de safras. A mesma estratégia passou a ser usada por empresas fabricantes de maquinários agrícolas, onde os produtores rurais compravam um maquinário com certificados futuros de soja. O revendedor dos maquinários entregava o certificado ao banco e recebia dinheiro. O banco, por sua vez, repassava esses certificados para uma trading e recebia títulos emitidos por essas empresas exportadoras (MAZZALI, 2000).

Mazzali (2000, p. 156) enquadra essas relações financeiras complexas a partir da organização “em rede”, onde os arranjos constituídos entre empresas possibilitam a maximização dos lucros. Explica:

No enfoque das "redes", é essencial examinar a influência dos vários tipos de arranjos entre empresas, no centro dos quais estão inúmeras possibilidades de combinação de recursos, atividades e agentes. Mais ainda, a edificação de inter-relações entre empresas coloca-se como uma variável estratégica fundamental na ampliação da capacidade de ação de uma organização, ao possibilitar o acesso a competências e potencialidades sob o domínio de outras organizações. Nestes termos, a realidade das "redes" modifica o enfoque da obtenção e manutenção de vantagens competitivas. A ênfase da concorrência desloca-se para a seleção dos parceiros, visando a constituir "sistemas de relações" que permitem o acesso aos recursos externos necessários ao aproveitamento das oportunidades de lucro.

Por isso a importância de se regulamentar as diversas formas de relação negocial entre o produtor rural e o capital privado (por vezes capital estrangeiro), que se estreita a partir da concessão de garantias, agora também perfectibilizada através de títulos mobiliários advindos dos derivativos agrícolas. As Bolsas de Mercadorias e de Futuro tornaram-se o centro da comercialização mundial da produção de alimentos, deixando o preço dos alimentos de serem definidos pelo processo produtivo em si, passando a depender da lógica dos players nas operações das bolsas mundiais, que de certa forma definem o que plantar e quanto plantar. O grande problema dessa movimentação é que a mudança de preços de um produto agrícola impacta na mudança de preços do mercado de futuros, ou seja, os abalos do mercado financeiro atingem o mercado físico e vice e versa, fator que gera aumento do preço de uma cadeia de alimentos, além da substituição de cultivos que deixam de ser atraentes ao mercado financeiro. Isso é o que se caracteriza a financeirização da agricultura (GOLDFARB, 2018).

Essa financeirização sustenta e incentiva o formato de produção de monocultura para exportação, por meio do qual também se perpetua. Esse é o tipo de produção que busca atender o as expectativas de um capitalismo globalizado, com novos modos de acumulação, e que, para isso, constrói gera um verdadeiro processo de antirreforma agrária, na medida em que viabiliza os latifúndios monocultores de exportação avançarem as fronteiras agrícolas, num verdadeiro processo de expulsão da agricultura camponesa, cada vez mais às margens.

Atualmente, diante do crescimento desse perfil de propriedade, o cenário antirreformista brasileiro é observado através da retração da produção de alimentos elementares da cesta básica. Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, analisando as safras de 2012/13 e 2021/22, num salto comparativo de 10 anos, alimentos como o arroz sofreu uma diminuição da área destinada à sua produção em cerca de 32,31%, assim como a sua produção reduziu em 8,15%. O feijão, por sua vez, sofreu uma redução de sua área de produção em 8,8%, com um aumento de apenas 5,5% de produção, conforme elucidam as tabelas adiante:

**Quadro 04 – Relação da produção por área e quantidade de itens da cesta básica.**

	<b>Produção de Arroz</b>	<b>Produção de Feijão</b>
--	--------------------------	---------------------------

	Safra 2012/13	Safra 2021/22	Safra 2012/13	Safra 2021/22
<b>Produção por área (em mil/ha)</b>	2.390,9	1.618,3	3.111,0	2.859,3
<b>Produção em mil/t</b>	11.746,6	10.788,8	2.832,0	2.989,7

Fonte: Conab, 2023.

Na contramão de dois dos alimentos mais consumidos pelos brasileiros, a produção de commodities como o milho e a soja apenas expandiu nesse interregno de 10 anos. A área de produção destinada ao plantio de soja quase dobrou nesse período, havendo aumento de 35% na produção da cultura. O milho seguiu o mesmo percurso, com uma variação um pouco mais tímida, mas muito expressiva, como se pode identificar nos dados fornecidos pela Conab:

**Quadros 05; 06; 07 e 8 – Relação da produção por área e quantidade de commodities.**

<b>Produção de Soja</b>	
<b>Safra 2012/13</b>	
<b>Produção por área (em mil/ha)</b>	27.736,1
<b>Produção em mil/t</b>	81.499,4

<b>Produção de Milho</b>	
<b>Safra 2012/13</b>	
<b>Produção por área (em mil/ha)</b>	15.821,9
<b>Produção em mil/t</b>	81.007,2

<b>Produção de Soja</b>	
<b>Safra 2021/22</b>	
<b>Produção por área (em mil/ha)</b>	4.1492
<b>Produção em mil/t</b>	125.549,8

<b>Produção de Milho</b>	
<b>Safra 2021/22</b>	
<b>Produção por área (em mil/ha)</b>	21.580,9
<b>Produção em mil/t</b>	113.111,2

Fonte: Conab (2023)

Os produtos típicos da agricultura empresarial ganham crescente espaço de produção, enquanto alimentos característicos da cesta básica de alimentação do brasileiro, como o arroz e o feijão, amplamente consumidos, perdem espaço. Essa é a expressão do processo de contrarreforma agrária, onde os latifúndios monocultores de exportação avançam nas melhores áreas e empurram a agricultura camponesa ou familiar para as áreas menos favoráveis, encarecendo. Ou seja, os produtos típicos da agricultura empresarial ganham crescente espaço de produção, enquanto alimentos característicos da cesta básica de alimentação do brasileiro, como o arroz e o feijão, amplamente consumidos, perdem espaço. Essa é a expressão do processo de contrarreforma agrária, onde os latifúndios monocultores de exportação avançam nas melhores áreas e empurram a agricultura camponesa ou familiar para as áreas menos favoráveis (PORTO; WALTER; ALENTEJANO, 2009), encarecendo os custos de produção, e, consequentemente, o preço dos alimentos da cesta básica, além do abastecimento nacional.

Portanto, se percebe o porquê uma “reforma agrária de mercado” não se mostra capaz de atingir os resultados de uma reforma agrária cujo objetivo é alcançar soberania alimentar.

Na verdade, a simples desapropriação e distribuição de terras, por vezes, pode reforçar o sistema de financeirização, uma vez que torna vantajoso ter a terra como reserva de valor. Da mesma forma, uma reforma agrária que não atinja direta ou indiretamente os “latifúndios produtivos”, aqueles que, na visão de Marés (2003), são incapazes de cumprir com a “função social da terra”, a qual, antes de tudo, destina-se a ser provedora, jamais será capaz de gerar segurança alimentar plena, alcançando e superando o terceiro nível de segurança alimentar e nutricional até atingir efetiva soberania alimentar.

Compreendidos os obstáculos atuais para se desenvolver uma reforma agrária objetivando alcançar soberania alimentar, passa-se a analisar como a reforma agrária é capaz de combater os níveis de insegurança alimentar e nutricional no Brasil. Através da implementação de uma reforma agrária que de fato visa atender os fins legais para o qual foi constituída, tais níveis podem ser mitigados.

## **CAP 2. A DEFINIÇÃO DE NÍVEIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR NO BRASIL PELA REFORMA AGRÁRIA.**

O IBGE no POF 2017-2018<sup>9</sup> define que há pelo menos 03 (três) graus de insegurança alimentar (IA)<sup>10</sup> os quais, superados, alcançam a segurança alimentar plena. Neste trabalho, no entanto, a proposta é analisar como podemos construir a superação desses graus com o objetivo de atingir a soberania alimentar, conceito que vai para além do “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais” (BRASIL, 2006, Art. 3º), mas que agrega a autossuficiência nacional na produção, abastecimento, distribuição e acesso aos alimentos.

Para compreender tal ponto, essencial observar que a soberania alimentar é uma questão de segurança nacional ou soberania nacional, mas que está diretamente ligada às questões da segurança alimentar (ROSSET, 2003, apud SOUZA, 2024).

O nível primário de segurança alimentar abrange a superação dos graus de IA grave e moderada, em que a fome atinge adultos e crianças, reduzindo seus padrões de alimentação. O nível secundário de segurança alimentar, por sua vez, se estabelece a partir da superação da IA leve decorrente da ausência de qualidade nos alimentos, quando o foco está não apenas na quantidade de alimentos disponíveis, mas na qualidade dos alimentos ofertados. Em último nível, objetiva-se superar a IA leve decorrente da ausência de previsibilidade alimentar futura, quando a estabilidade de acesso à alimentação se concretiza, não de qualquer forma, mas pela via da autossuficiência nacional em detrimento da extrema dependência estrangeira.

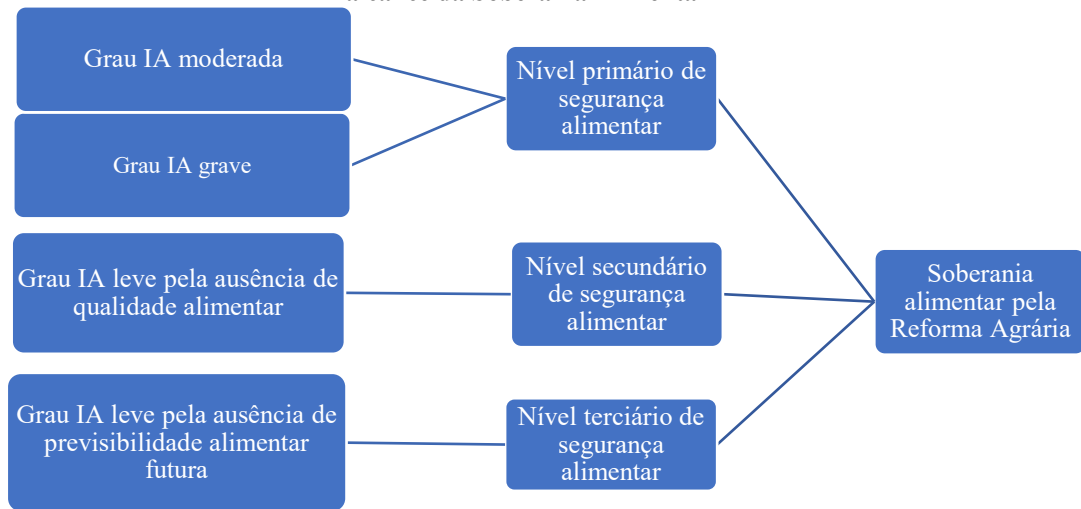
Portanto, para atingir o objetivo, é preciso definir níveis de atuação os quais serão construídos através da superação dos graus de insegurança alimentar descritos acima, o quais estão apresentados no esquema (Fig. 01):

---

<sup>9</sup> Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

<sup>10</sup> Relembrando o que já foi trazido na introdução deste trabalho. O IBGE, através do Programa Orçamentar Familiar 2017-2018, estabelece pelo menos três níveis de insegurança alimentar: IA leve, cuja preocupação é a previsão futura de alimentos e sua qualidade; IA moderada, em que a falta de alimentos atinge adultos, alterando seu padrão alimentar, e IA grave, quando essa falta alcança até mesmo crianças, tornando-se a fome uma realidade no domicílio.

**Fig. 01 – Graus de insegurança alimentar para estabelecimento dos níveis de segurança alimentar e alcance da Soberania Alimentar**



Assim, a reforma agrária representa instrumento essencial para a definição dos níveis de segurança alimentar, objetivando a implementação da soberania alimentar brasileira. O nível primário de segurança alimentar tem sua definição estabelecida no acesso à propriedade, visando o cumprimento da função social pela reforma agrária (2.1). Enquanto o nível secundário da segurança alimentar e nutricional está definida na implementação ativa de políticas socioambientais pela reforma agrária (2.2). E, por fim, o nível terciário da segurança alimentar está pautado na soberania alimentar estabelecida pelas políticas ecossocioeconômicas essenciais a reforma agrária (2.3).

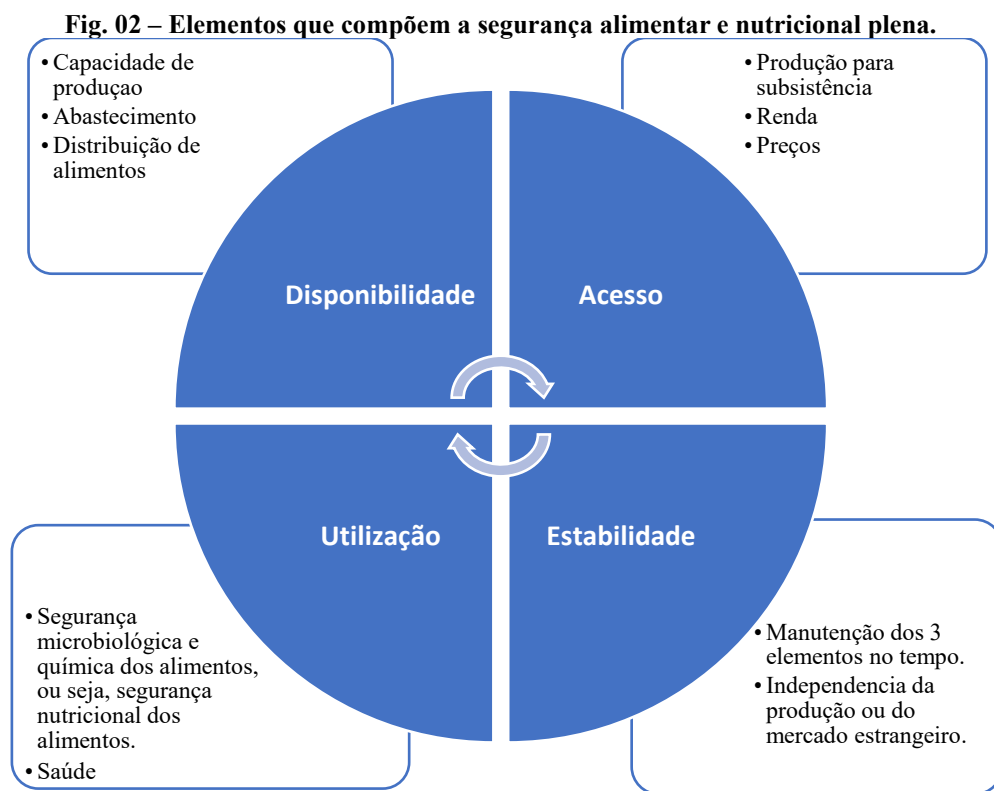
## 2.1 A SEGURANÇA ALIMENTAR DEFINIDA PELO ACESSO À PROPRIEDADE (FUNÇÃO SOCIAL) PELA REFORMA AGRÁRIA: a definição do nível primário

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, em seu art. 3º, define como segurança alimentar a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente” (BRASIL, 2006). A referida conceituação legal segue a definição de segurança alimentar prevista pela FAO (2014), que dispõe que a segurança alimentar e nutricional se constitui a partir de quatro elementos: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, assim definidos:

É necessário garantir primeiro a **disponibilidade** de alimentos suficientes para toda a população, o que envolve questões de produção, comércio internacional e nacional, abastecimento e distribuição de alimentos. O **acesso** físico e econômico aos alimentos realiza-se quando todos têm a capacidade de obter

alimentos de forma socialmente aceitável, por exemplo, por meio da produção, compra, caça, ou troca. Essa dimensão é bastante complexa, envolvendo preços, tanto dos alimentos quanto das outras necessidades básicas, que com eles competem, além de tudo o mais que afeta o conjunto de recursos disponíveis para a família. A **utilização** dos alimentos e dos nutrientes, geralmente, é pensada em termos de sua utilização biológica, que seria influenciada pelas condições de saneamento básico e saúde das pessoas e a segurança microbiológica e química dos alimentos; portanto, essa dimensão abrange, também, o conhecimento nutricional, as escolhas e hábitos alimentares, e o papel social da alimentação na família e na comunidade. A **estabilidade** se refere ao elemento temporal das três condições já citadas (FAO, 2014, p. 17).

Portanto, a segurança alimentar considerando tais elementos, e, ainda, os elementos que compõem a presente pesquisa, compõem o seguinte esquema denominado de “*elementos da segurança alimentar e nutricional plena*”:



A estabilização desses elementos no tempo e em detrimento da oscilação do mercado internacional subsidiam a soberania alimentar de um país. A ideia de soberania alimentar reside em constituir um projeto nacional em que a nação se mostra capaz de produzir alimentos para atender as necessidades do seu povo, além de promover o poder aquisitivo e elevar a capacidade de consumo (FABRINI, 2017). Por isso, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional brasileiro dispõe que o direito humano à alimentação adequada<sup>11</sup> exige o respeito à soberania, pois é essa quem confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (BRASIL, 2006 - art. 3º).

A referida previsão está alinhada ao conceito trazido pela Via Campesina na conferência realizada em Tlaxcala, no México, em abril de 1996, em que a soberania alimentar foi definida como direito de cada nação manter e desenvolver sua própria capacidade de produzir alimentos, todavia, em bases camponesas, respeitando a diversidade cultural e os métodos de produção (FABRINI, 2017).

Acontece que essa capacidade de produzir alimentos pode se dar de formas diversas, sendo defendida pela Via Campesina, para fins de alcançar a soberania alimentar, a produção de bases camponesas, a qual somente é viabilizada a partir do acesso à terra. Goldfarb (2018) argumenta que o acesso à terra produtiva e estabilidade dos preços dos produtos são a base para atingir segurança alimentar genuína. Tal tipo de segurança alimentar se difere de propostas que depositam a segurança alimentar na economia monetária, cujos efeitos podem ser observados:

Logo, Washington pode alegar que importar comida barata dos EUA é uma maneira melhor de países pobres alcançarem a segurança alimentar que produzindo comida eles próprios. Importações volumosas de alimento barato e subsidiado, no entanto, arruinaram agricultores locais, expulsando-os da terra. Incham as fileiras dos famintos, e sua segurança alimentar é colocada nas mãos da economia monetária, na medida em que migram para favelas urbanas onde não conseguem encontrar empregos com salários para garantir a vida. Para atingir uma segurança alimentar genuína, as pessoas em áreas rurais precisam ter acesso à terra produtiva e obter preços para suas colheitas garantindo uma vida digna (ROSSET, 2003; apud SAUER; PEREIRA, 2006, p. 320).

Por esse motivo, a luta pela reforma agrária fortalece o discurso dos movimentos camponeses, pois trata-se de instrumento imprescindível na viabilização do acesso à terra, e, além disso, na potencialização da capacidade de produção, proporcionando maior segurança alimentar. Por isso, a reforma agrária se revela como um projeto de desenvolvimento nacional importante na construção de uma nação soberana capaz de atender às necessidades do seu povo, especialmente no que tange à disponibilidade de alimentação e acesso (FABRINI, 2017).

Por isso, pode-se dizer que para se alcançar a soberania alimentar, a ausência de acesso à terra capaz de garantir o nível primário de segurança alimentar é o primeiro obstáculo a ser superado. Para melhor compreender a respeito dos níveis de segurança alimentar, a última

---

<sup>11</sup> O direito humano à alimentação está consagrado no artigo 6º da Constituição Federal brasileira, tratando-se de direito fundamental resguardado pela Carta Magna.

Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo IBGE nos anos de 2017/2018 apresentar resultados a partir dos níveis de insegurança alimentar.

Considerando a segurança alimentar como a hipótese em que a família tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem que isso comprometa o acesso a outras necessidades essenciais, a POF define a insegurança alimentar (IA) leve, moderada e grave. A IA de natureza leve é aquela em que há incerteza de acesso a alimentos no futuro, além da predominância de alimento de qualidade inadequada resultante de estratégias de não comprometimento da quantidade de produção<sup>12</sup>. A IA moderada ocorre quando há redução quantitativa ou ruptura dos padrões de alimentação entre os adultos, enquanto a IA grave é caracterizada pela redução quantitativa ou ruptura dos padrões de alimentação também entre as crianças, resultando na falta de alimentos entre todos os moradores de um mesmo domicílio, onde a fome passa a ser uma experiência cotidiana<sup>13</sup> (IBGE, 2017).

A metodologia para definir a insegurança alimentar parte do somatório de respostas positivas ao questionário que busca verificar a regularidade, qualidade do acesso à alimentação, variando de 0 (segurança alimentar plena) a 14 (insegurança alimentar plena). As perguntas são direcionadas a entender se houve preocupação que os alimentos acabassem ou se efetivamente acabaram; se faltou recurso financeiro para comprar alimentos ou se restringiram a alimentação por falta de recurso; se deixou de fazer alguma refeição ou comeu menos do que o padrão; se sentiu fome mas deixou de comer; se fez apenas uma refeição ou deixou de comer o dia inteiro; se deixou de ter acesso a alimentação saudável e variada; se houve diminuição ou vedação à alimentação de criança ou adolescente; se alguma criança ou adolescente sentiu fome mas não comeu.

A insegurança alimentar grave é caracterizada quando, num domicílio com menores de 18 anos, 10 a 14 respostas a essas perguntas são positivas, ou, em domicílio sem menores, quando 6 a 8 respostas são positivas. A insegurança alimentar moderada, por sua vez, corresponde aos domicílios em que, havendo menores de 18 anos, 6 a 9 respostas são positivas, e, em não havendo, 4 a 5 respostas são positivas. A soma dos cenários é de escassez ou limitação

---

<sup>12</sup> Segundo definição da POF “Insegurança alimentar LEVE: Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos” (IBGE 2017, P.22)

<sup>13</sup> Define ainda a POF que “Insegurança alimentar MODERADA: Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos” e “Insegurança alimentar GRAVE: Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio” (IBGE, 2017).

grave no acesso à alimentação e no padrão alimentar de domicílios, atingindo adultos e até mesmo crianças.

Segundo dados da pesquisa, 63,3% dos brasileiros possuem segurança alimentar e nutricional, enquanto 36,7% possuem algum nível de IA. No meio rural a situação é mais gravosa, pois há um percentual de domicílios em cenário de IA significativamente maior que no meio urbano<sup>14</sup>, sendo as regiões mais afetadas a Norte (43%) e Nordeste (49,7%) do Brasil, em que menos da metade dos moradores apresentaram acesso pleno e regular aos alimentos, tanto quantitativamente como qualitativamente. As regiões Centro-Oeste (64,8%), Sudeste (68,8%) e Sul (79,3%), mais da metade dos seus domicílios encontravam-se em situação de segurança alimentar (IBGE, 2017).

Para o Brasil, segundo dispõe o Decreto (nº 7.272, de 25 de agosto de 2010) regulamentador do SISAN, a prioridade na busca por proporcionar segurança alimentar e nutricional em todos os seus elementos deve ser direcionada em favor das “famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional”. Para isso, visando superar o cenário apresentado pela última POF, em que se verificou a redução na prevalência de domicílios particulares brasileiros que tinham acesso a alimentação em relação aos anos 2004, 2009 e 2013 (IBGE, 2017), a reforma agrária se mostra como instrumento jurídico relevante, pois proporciona acesso à terra e renda. Tais elementos são essenciais para garantia do nível primário de segurança alimentar e nutricional, ou seja, aquele que supera a IA grave e moderada, em que adultos e crianças são atingidas pela quantidade insuficiente de alimentos, gerando interferência direta no padrão alimentar do domicílio.

O Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, define esse instrumento jurídico como “o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias” (BRASIL, 2018, Art. 2).

O principal objetivo da reforma agrária é promover o desenvolvimento social e econômico através de medidas diversas (legislação e/ou políticas públicas) que viabilizem o acesso a terras com políticas públicas acessórias (crédito rural, assistência técnica, seguro

---

<sup>14</sup> Conforme dados da POF 2017/2018, havia um Total domicílios particulares com segurança alimentar de 63,3% e com insegurança alimentar de 36,7%. No meio urbano, o total de domicílios particulares com segurança alimentar era de 64,9%, sendo 35,1% com insegurança alimentar, com 4,1% de insegurança alimentar considerada grave. No urbano, o total de domicílios particulares com segurança alimentar era de 53,6% (10% a menos de domicílios), sendo 35,1% com insegurança alimentar, com 7,1% de insegurança alimentar considerada grave (IBGE, 2017, p. 30).

agrícola, entre outras). O acesso garantido à propriedade e posse segura, por sua vez, são essenciais para garantir segurança alimentar de longo prazo às famílias e comunidades (SAUER; PEREIRA, 2006).

Exemplo disso pode ser trazido através do estudo empírico realizado no Assentamento Alegre, do município de Quixeramobim, Ceará. Conforme pesquisa desenvolvida por Maria Gerlandia Rabelo (2013), o referido assentamento proporcionou às famílias a possibilidade de sanar suas necessidades de subsistência. Com base na identificação das formas de uso das terras e o grau de possibilidade de uso agrícola, construiu-se um zoneamento agroecológico no assentamento, dividido entre reserva legal, agricultura, pecuária, capoeira e quintais produtivos. Verificou-se que os quintais produtivos são capazes de abastecer as famílias com alimentos diversos (de banana, laranja, coco, ata, caju, manga e outras frutas, além de hortaliças e plantas medicinais), sendo considerados como uma espécie de “despesas naturais”, onde as famílias podem buscar recursos para o preparo de parte das refeições cotidianas. A partir da pesquisa, constou-se as funções socioeconômicas dos quintais, principalmente no que se refere ao autoconsumo e venda do excedente, fator que contribuía de maneira significativa para a autonomia e permanência das famílias no campo.

Por isso, uma reforma agrária transformadora e redistributiva é fundamental na redução da pobreza e da fome no Brasil, podendo ser uma chave para engendrar crescimento econômico. Para isso, os recursos agrícolas devem gerar riqueza para a melhoria geral da condição de vida, inclusive melhores condições de habitação, educação, saúde, transporte, acesso a lazer e cultura. A terra a ser distribuída deve ser de boa qualidade e livre. Para que a medida seja bem-sucedida, além de terra deve haver acesso a um ambiente estimulador com condições de crédito, infraestrutura, tecnologia. A priorização da produção nacional, sob a perspectiva de soberania alimentar, deve ser adotada para alcançar desenvolvimento econômico que países como o Japão e China alcançaram (SAUER, 2006).

O sucesso da reforma agrária está intrinsecamente relacionado à troca da perspectiva assistencialista pela desenvolvimentista, utilizando políticas de acesso à terra como principal meio pelo qual esse desenvolvimento acontece. Isso porque a reforma agrária tem potencial de resolver o subemprego crônico nos países de Terceiro Mundo (SOBHAN, 2013), além da capacidade de evitar o êxodo rural. As reformas mais bem-sucedidas resultaram em desenvolvimento amplo ao inserir os pobres no cenário econômico, na medida em que esses viabilizaram a construção de mercados internos para apoiar a atividade econômica nacional. Uma reforma agrária transformadora e redistributiva é fundamental para diminuição da pobreza

e da fome, podendo ser uma chave para permitir crescimento econômico que beneficie os mais pobres (SAUER; PEREIRA, 2006).

A esse respeito, ainda o I Plano Nacional de Reforma Agrária brasileiro, do ano de 1985, dispunha acerca dos objetivos de gerar novos empregos, diminuir o êxodo rural e contribuir para otimizar o acesso à alimentação através da sua aplicação:

A **Reforma Agrária se efetivará** através de programas plurianuais e ações específicas, procurando atingir os seguintes objetivos:

Específicos:

- a) contribuir para o **aumento da oferta de alimentos** e de matérias-primas, visando ao atendimento prioritário do mercado interno;
  - b) possibilitar a **criação de novos empregos no setor rural**, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;
  - c) promover a **diminuição do êxodo rural**, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes;
  - d) contribuir para **aumentar os benefícios sociais** proporcionados pelas inversões públicas direta ou indiretamente relacionadas com o desenvolvimento do setor rural;
  - e) promover a paz social no meio rural, mediante a erradicação dos focos de tensão.
- (BRASIL, 1985, s.p.) (Grifo).

O II Plano Nacional de Reforma Agrária lançado em 2003 também destaca a proposta desenvolvimentista da reforma agrária, colocando-a como condição para retomada do crescimento econômico visando a distribuição de renda e construção de uma nação moderna e soberana. Segundo o texto, a reforma agrária além de promover ampla geração de empregos e renda, viabiliza “a ocupação soberana e equilibrada do território, garante a segurança alimentar, promove e preserva tradições culturais e o meio ambiente, impulsiona a economia local e o desenvolvimento regional” (BRASIL, 2003, p.7).

Por isso, pensando sob a perspectiva desenvolvimentista, tem-se que a reforma agrária se mostra essencial na busca por superar a insegurança alimentar de nível primário. O acesso à terra e políticas públicas acessórias criam melhores condições para obter dois dos quatro elementos constituintes da segurança alimentar e nutricional plena: *acesso e disponibilidade*, na medida em que viabiliza a otimização da produção, proporcionando subsistência, renda e equilíbrio dos preços dos alimentos. Além disso, eleva a capacidade produtiva, de abastecimento e distribuição de alimentos, incentivando os circuitos locais de produção e comercialização.

A figura central para que esse ciclo ocorra é a Agricultura familiar. A agricultura de grande porte, apesar de em certa medida ofertar *disponibilidade*, restringe o *acesso*, gerando ruptura no ciclo da segurança alimentar, na medida que tal fator se faz essencial para alcançar estabilidade. Ao restringir o acesso, interfere diretamente na produção de subsistência, renda, e êxodo rural. Trata-se do processo mencionado por Prado Junior já na década de 70, quando

descreve que esse padrão de agricultura, de “expansão e absorção do máximo de terras aproveitáveis”, permite a eliminação de lavradores independentes e suas culturas de subsistência, fator “ligado à grande exploração de tipo comerciável que visa concentrar a renda no capital privado mediante exploração da mão de obra barata” (PRADO JUNIOR, 1979, p. 31).

Por isso, a legislação brasileira traz aparato para produção de tipo familiar, pois implementação, sucesso e fracasso desse tipo de produção está intrinsecamente relacionada ao sucesso da reforma agrária. Decorre disso a ênfase que se dá ao arranjo da política agrícola nacional, entendida como o conjunto de “providências de amparo à produção agropecuária através de mecanismos como crédito, seguro agrícola, preços mínimos, geração e difusão de tecnologia, sistemas de escoamento, de eletrificação e de comercialização da produção” (BRASIL, 1985, s.p.), que objetiva melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural (BRASIL, 1991 - art. III, XVII).

Isso porque política agrícola e reforma agrária, apesar de distintas, são complementares. O êxito da Reforma Agrária está diretamente condicionado à aplicação efetiva das medidas previstas na Política Agrícola. Inversamente, os objetivos da Política Agrícola podem ser prejudicados pelos entraves das estruturas fundiárias inadequadas decorrente da ausência de uma reforma agrária eficaz (BRASIL, 1985). Sem esses dois pilares, por sua vez, não há que se falar em segurança alimentar, especialmente aquela de nível primário, em que está tratando do acesso à terra e políticas acessórias para garantia do *acesso e disponibilidade* de alimentos.

Para tratar do segundo nível de segurança alimentar, relacionada à superação da insegurança alimentar de natureza média, é necessário abordar a política agrícola nacional e a reforma agrária trazem propostas desenvolvimentistas sob o aspecto da produção sustentável, quando o elemento da *utilização* dos alimentos é agregado ao *acesso e disponibilidade* para fins de compor um cenário nacional de segurança alimentar em que a qualidade da produção é considerada.

## 2.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DEFINIDA PELA IMPLEMENTAÇÃO ATIVA DE POLÍTICAS AMBIENTAIS PELA REFORMA AGRÁRIA: a definição do nível secundário

Enquanto o nível primário de segurança alimentar e nutricional está relacionado ao acesso à alimentação em quantidade suficiente para as crianças e adultos, sanando a insegurança alimentar grave e moderada (2.1), um segundo nível de segurança alimentar, além da

estabilidade domiciliar de acesso à alimentação em quantidade suficiente, deve haver garantia da qualidade desses alimentos em detrimento de estratégias que visam tão somente não comprometer a capacidade produtiva.

Esse novo nível será estabelecido em associação com o grau de IA leve<sup>15</sup>, definido pelos critérios do IBGE na Pesquisa Orçamentária Familiar 2017/2018 a partir de dois elementos: (i) a IA que se estabelece a partir da incerteza futura quanto ao acesso à alimentação e (ii) da qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos. Segundo o IBGE, a IA leve é medida quando, nos domicílios com menores de 18 anos, 1 a 5 respostas às perguntas elaboradas na pesquisa estatística (mencionadas no subitem 2.1) são positivas, ou, nos domicílios com maiores de 18 anos, quando 1 a 3 respostas são positivas.

Ao falar de nível secundário de segurança alimentar, abordar-se-á o acesso à alimento não só em quantidade, mas também com qualidade satisfatória, ou seja, busca-se superar um dos elementos dispostos na IA leve: a preocupação com a qualidade inadequada dos alimentos.

Dentre os elementos que compõem as estruturas gerais do *estado de segurança alimentar*, o nível secundário acresce a *utilização* biológica dos alimentos e nutrientes, influenciada pelas condições de saneamento básico e segurança microbiológica e química dos alimentos, abrangendo o conhecimento nutricional e o papel social da alimentação na sociedade (FAO, 2014).

A preservação dos recursos naturais é condição *sine qua non* para garantia de acesso, disponibilidade e utilização dos alimentos. Há uma interdependência entre a conservação ambiental e a segurança alimentar, já que a produção agrícola depende da disponibilidade de serviços ecossistêmicos (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996). A preservação da capacidade produtiva depende da possibilidade de manter, ao longo do tempo, a fertilidade natural do solo e a disponibilidade de recursos hídricos, sendo a erosão e a adoção de técnicas excessivamente intensivas de cultivo as duas maiores ameaças à capacidade produtiva do solo (RYFF, 1995).

Combater tais resultados é essencial para mudança do cenário de fome mundial e garantia do direito à alimentação adequada e saudável, do qual dispõe a Constituição brasileira. Isso porque segurança ou soberania alimentar, além da quantidade de calorias, implica também

---

<sup>15</sup> Definida pelo IBGE (2017) como a preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro, e, ainda, com a qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.

na qualidade dos alimentos. Nesse sentido, é fundamental um meio ambiente composto por fauna, flora, água, nascentes, lençol freático etc. capaz de produzir alimentos saudáveis, fator que implica, inclusive, na restrição ao uso de agrotóxicos, na medida que podem gerar contaminação de alimentos e do meio ambiente (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Por esse motivo, não se pode sustentar uma visão exclusivamente econômico-produtiva do uso da terra, sob pena de relegar o cuidado com o meio ambiente a medida antieconômica e contraproducente. Nessa perspectiva, Marés (2003) explica que a terra produtiva, na essência, cumpre sua função, porém produzir qualquer coisa não significa atender as possibilidades econômicas e sociais inerentes à propriedade. É preciso considerar o meio ambiente e a qualidade do que se produz nesse processo, promovendo a soberania alimentar através da preservação de uma propriedade efetivamente produtiva, de alimentos saudáveis.

Justamente por isso o Estatuto da Terra dispõe que a propriedade somente cumpre sua função social integralmente quando assegura a conservação dos recursos naturais (BRASIL, art. 2º, c, 1964). A respeito, o art. 9º, §§ 2º e 3º da Lei n.º 8.629 de 1993 prevê que “considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”, sendo a preservação do meio ambiente realizada através da “manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais [...]”.

A utilização racional e adequada da propriedade considerando a sua vocação natural atende uma visão ecossocioeconômica no meio rural, a qual se potencializa através da proposta de promoção de reforma agrária para o cumprimento eficaz da função social da terra. Sob a perspectiva ambiental, a reforma agrária contrapõe a proposta trazida pela “revolução verde”, que promoveu o uso de agrotóxicos, mecanização e capitalização do campo, sem a promoção da reforma agrária (MARÉS, 2003).

Com a modernização da agricultura no Brasil a partir da década de 60, na década de 70 a revolução verde se apresentou como proposta de ofertar desenvolvimento aos modernos sistemas de produção a partir da adesão de pacotes tecnológicos, tidos como de aplicação universal, visando o máximo rendimento dos cultivos a partir da intensificação e difusão do uso da adubação química na agricultura (ASSIS; ROMEIRO, 2022). Nos anos 90s, uma nova revolução verde se implementa, a chamada “revolução genética”, que uniu a biotecnologia e a engenharia genética para promover significativas transformações na agricultura mundial (CAVALLI, 2001).

Todavia, o incremento na produção agrícola alavancou a destruição do meio ambiente e a exclusão de parcelas consideráveis da população rural, ameaçando a possibilidade de

continuidade do desenvolvimento agrícola para as futuras gerações. Por outro lado, a fome e a desnutrição não foram superados, vez que tais medidas incentivaram a concentração de riqueza nas mãos de uma minoria. Como resposta, na busca de agroecossistemas sustentáveis, a agroecologia se apresenta alternativa que busca a menor quantidade possível de insumos externos, além da conservação dos recursos naturais. Os sistemas agroecológicos almejam conhecimentos desprezados pela agricultura moderna, utilizando o que há de mais avançado em termos de ciência e tecnologia sustentáveis e de alta produtividade. Trata-se de fator de ruptura com o paradigma da químico-mecanização que concebe a natureza não como meio para alcançar lucratividade, mas como elemento essencial para o desenvolvimento rural e agrícola sustentável (ASSIS; ROMEIRO, 2022).

No Brasil, o uso de produtos químicos na agricultura depende de concessão de registro pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que deve ser autorizado pelo Ministério da Saúde (MS) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Ainda assim, o uso de agrotóxicos na agricultura preocupa em razão da contaminação de produtos com resíduos tóxicos, definido como “substância ou mistura de substâncias remanescente ou existente em alimentos ou no meio ambiente decorrente do uso ou da presença de agrotóxicos e afins, [...] consideradas tóxicas e ambientalmente importantes”. Para garantir a qualidade dos alimentos, o MS realiza análises de resíduos de agrotóxicos nos alimentos, através de testes toxicológicos, visando estabelecer a quantidade que pode ser ingerida por uma pessoa sem que isso provoque danos à sua saúde (PEREIRA, N.; FRANCESCHINI; PRIORE, 2020).

Outro grande implicador na qualidade dos alimentos produzidos pela agricultura convencional é a transgenia. Os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), também conhecidos como transgênicos são fruto das inovações da biotecnologia e engenharia genética também trazida pela Revolução Verde. O Brasil, na safra 2018/19 se tornou o maior país do mundo em plantio de soja geneticamente modificada, 34,86 milhões de hectares contra 34,09 milhões dos Estados Unidos, por isso são muitos os laboratórios brasileiros que atuam com o processo de plantas geneticamente modificadas, sendo essa uma preocupação no cenário nacional (SILVA; LIMA; SILVA, 2020).

Tais alimentos podem gerar o aumento das substâncias tóxicas quando houver a transmutação do gene de uma planta em um alimento, sendo possível que o nível dessas toxinas aumente inadvertidamente, causando mal às pessoas, aos insetos benéficos e aos animais, situação que já ocorreu, por exemplo, com o milho transgênico "Bt", proibido na Áustria. Estudos demonstram que a inserção de genes resistentes aos agrotóxicos em alguns alimentos

transgênicos confere às pragas e às ervas-daninhas maior resistência, criando as chamadas “superpragas”, que desequilibram os ecossistemas, gerando maior necessidade de uso de agrotóxicos, resultando, por fim, no aumento de resíduos nos alimentos, rios e solos (CAVALLI, 2001).

Devido a essa contaminação ambiental, a agricultura chamada de “orgânica” se baseia no emprego mínimo de insumos externos para evitar a contaminação ambiental do ar, solo e água. A produção orgânica surge como um contraponto à produção convencional, sendo a ausência de resíduos químicos e aditivos sintéticos o elemento que eleva seu grau de afinidade com o conceito de segurança alimentar, que implica na aquisição de alimentos saudáveis e nutritivos, livre de contaminantes de natureza química (pesticidas, aditivos), física ou biológica (PEREIRA; FRANCESCHINI; PRIORE, 2020).

Para além disso, a produção orgânica enfrenta outro grande fator da qualidade dos alimentos: a transgenia. Os OGMs, também conhecidos como transgênicos são fruto das inovações da biotecnologia e engenharia genética também trazida pela Revolução Verde. O Brasil, na safra 2018/19 se tornou o maior país do mundo em plantio de soja geneticamente modificada, 34,86 milhões de hectares contra 34,09 milhões dos Estados Unidos, por isso são muitos os laboratórios brasileiros que atuam com o processo de plantas geneticamente modificadas, sendo essa uma preocupação no cenário nacional (SILVA; LIMA; SILVA, 2020).

Tais alimentos podem gerar o aumento das substâncias tóxicas quando houver a transmutação do gene de uma planta em um alimento, sendo possível que o nível dessas toxinas aumente inadvertidamente, causando mal às pessoas, aos insetos benéficos e aos animais, situação que já ocorreu, por exemplo, com o milho transgênico "Bt", proibido na Áustria. Estudos demonstram que a inserção de genes resistentes aos agrotóxicos em alguns alimentos transgênicos confere às pragas e às ervas-daninhas maior resistência, criando as chamadas “superpragas”, que desequilibram os ecossistemas, gerando maior necessidade de uso de agrotóxicos, resultando, por fim, no aumento de resíduos nos alimentos, rios e solos (CAVALLI, 2001).

A segurança alimentar e nutricional, por sua vez, somente pode ser considerada efetivada quando há acesso à alimentos livres de contaminações de quaisquer naturezas (SILVA; LIMA; SILVA, 2020). Se há algum risco de prejuízo à qualidade dos alimentos que se destinam ao consumo, há alguma perda em nível de segurança alimentar.

Nessa perspectiva, vê-se que os sistemas agroecológicos de produção estão alinhados com a proposta de nível secundário de segurança alimentar, em que o grau de *utilização* dos alimentos, representado através da qualidade do que se come, se mostra de extrema relevância.

A importância desse elemento para realização da segurança alimentar é tamanha, que se encontra registrado no I PNSAN aponta como elemento de sua segunda diretriz acerca da “Promoção do Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de Base Agroecológica e Sustentáveis de Produção, Extração, Processamento e Distribuição de Alimentos” o objetivo de “promover o modelo de produção, extração e processamentos de alimentos **agroecológicos e orgânicos e de proteção e valorização da agrobiodiversidade**” (CAISAN, 2011, p. 55-71) (Grifo). O II PNSAN não é diferente. Prevê como terceiro desafio “promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a **estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica** (CAISAN, 2018, p. 25) (Grifo).

Inclusive, um dos objetivos previstos no Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010 (PNSAN), descrito no art. 4º, inc. III, é a promoção de “sistemas sustentáveis de base agroecológica”, além da distribuição de alimentos que observem a “biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável”. Para construção desse sistema produtivo, a intensificação na implementação dos três regimes fundiários constitucionais: posses étnicas (indígenas, art. 231, e quilombolas, art. 68 do ADCT), proteção da natureza (tutela do meio ambiente, art. 225) e produção agropecuária subordinada à função social da propriedade (função social da propriedade, art. 186), faz-se essencial, pois representam resistência ao regime fundiário da “terra-mercadoria”, aliado ao modelo produtivo embasado na revolução verde (MAIA, 2023).

Tais regimes fundiários se concretizam através da reforma agrária enquanto instrumento capaz de promover o sistema produtivo agroecológico, e, por consequência, gerar ruptura com os meios tradicionais de produção visando a produção de alimentos saudáveis. A reforma agrária realiza tal medida através das previsões legais que autorizam *i)* a desapropriação-sanção, por descumprimento da função socioambiental da propriedade e *ii)* a criação de unidades de conservação integral ou de uso sustentável, que pode ser associada a políticas de reforma agrária ecológica, em que os moradores das UC são equiparados legalmente aos assentados. Esses processos serão mais detalhados no tópico 3.2 deste trabalho, vez que neste tópico o objetivo é tão somente estabelecer os elementos do nível secundário de segurança alimentar.

A reforma agrária, nesse sentido, se apresenta como instrumento jurídico relevante para implementação do nível secundário de segurança alimentar e nutricional, pois promove o uso racional e adequado da terra e de seus recursos naturais, viabilizando a produção de alimentos de qualidade através do uso de metodologias agroecológicas. Alcançando esse patamar, os

elementos da segurança alimentar referentes ao *acesso*, *disponibilidade* e *utilização* são contemplados, remanescendo apenas o elemento da *estabilidade* para alcance da segurança alimentar plena e/ou soberania alimentar, fator que só pode ser alcançado a partir do combate à financeirização do sistema agrícola no Brasil.

### 2.3 A SOBERANIA ALIMENTAR DEFINIDA PELA REFORMA AGRÁRIA NO COMBATE À FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA AGRÍCOLA: a definição do nível terciário.

Ao tratar do nível terciário de segurança alimentar, entra-se na seara da segurança alimentar plena, em que a soberania alimentar se constitui através da garantia à *disponibilidade*, *acesso*, *utilização* e *estabilidade* desses elementos no tempo. Portanto, a estabilidade é o elemento agregador que torna todos os demais eficazes, sendo representado pela FAO (2014, p. 17) através do seguinte esquema elucidador:



**Fonte:** FAO (2014)

A *estabilidade* está diretamente relacionada à superação de um dos elementos da insegurança alimentar leve, descrita pelo IBGE (2017) na POF 2017-2018, quanto à preocupação ou incerteza do acesso futuro aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, ou seja, à longo prazo.

Aqui cumpre esclarecer que, para a proposta deste trabalho, o nível terciário de segurança alimentar implica em alcançar a *segurança alimentar plena* definida no citado art. 3º da PNSAN, onde há acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, mas pela via da autossuficiência para alcance da soberania alimentar nacional. Com isso, remonta-se a um status de segurança alimentar que deve ser atingida a partir da constituição do estado de soberania alimentar nacional, que confere ao país a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos, nos termos da Lei nº 11.346 (BRASIL, Art. 5º, 2006), ou seja, em que a *estabilidade* do *acesso*, *disponibilidade* e *utilização* dos

alimentos se constitui, sobretudo, pela ideia de soberania nacional (autossuficiência) na construção dessa segurança alimentar.

Importante ressaltar que é um compromisso do Estado brasileiro consagrado na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2010, Art.4º, inc. IV), bem como o apoio a “iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais” (BRASIL, 2010 - art.3º, inc. VII). Acontece que a soberania alimentar somente se concretizará quando a capacidade produtiva, de abastecimento e distribuição de alimentos (*disponibilidade*); produção de subsistência, renda e controle dos preços dos alimentos (*acesso*) e a segurança e saúde dos alimentos (*utilização*) se perpetuar no tempo, ou seja, estabilizar-se, independente das flutuações econômicas do cenário mundial.

Isso porque soberania alimentar é uma questão de segurança nacional (ou de soberania propriamente dita). Se para a próxima refeição uma nação depender dos rumos da economia global ou da boa vontade de outro país de não usar alimento como arma, ou, ainda, da imprevisibilidade e do alto custo de transporte de importações de alimentos, então esse país não está realmente seguro, seja no sentido de segurança nacional ou de segurança alimentar (SAUER; PERIRA, 2006).

De fato, a economia globalizada põe em xeque a soberania nacional, uma vez que os países se movimentam em uma cadeia de interdependência, cujas decisões devem ser tomadas com os olhares voltados ao cenário mundial e não apenas para atender aos desígnios de uma nação (SANTOS, 2021). A globalização, em especial no seu aspecto econômico, rompeu com toda capacidade de soberania dos Estados na gestão, traduzindo-se, hoje, em uma crescente interdependência econômica entre países através do fluxo do comércio, do capital, de pessoas e tecnologia entre elas. Trata-se de verdadeiro desafio ao exercício da soberania dos Estados no contexto internacional, levando autores a falar em “crise da soberania (MIRANDA, 2004).

Construir a soberania alimentar exige a implementação de processos radicais de reforma agrária, propiciando acesso a equitativo a recursos produtivos, primordialmente a terra, água, florestar, bem como aos meios de produção, ao crédito, financiamento, capacitação e treinamento para administração dos negócios agrários. Porém, não basta acesso à terra e recursos, enquanto a ênfase ao mercado exportador, em detrimento da proteção de mercados domésticos para produtores internos, não for encarada como um problema crucial. Esse é a grande crítica da soberania alimentar, que coloca a economia interna como condição *sine qua non* no combate à fome (SAUER; PEREIRA, 2006).

Os circuitos locais de produção e consumo promovem o desenvolvimento econômico local em áreas rurais, permitindo que pequenos agricultores comercializem seus produtos em cidades e regiões próximas, de modo que esses também adquirem produtos que necessitam para produção de fabricantes e comércios dessas localidades. Dessa forma, o dinheiro circula diversas vezes na economia local, gerando empregos na cidade e possibilidade de permanência no campo. A troca dos circuitos interno pela venda por exportação e compra por importação canaliza os lucros para o desenvolvimento de locais remotos, como Wall Street. (SAUER; PEREIRA, 2006).

Nesse tocando, a reforma agrária cumpre um papel importantíssimo: gera assentamentos rurais e, por consequência, agricultura familiar, que cumpre esse papel de aquecimento da economia local, promovendo desenvolvimento nas regiões rurais, através do aumento de renda, empregos, infraestrutura, maior segurança alimentar, etc., o que, através do controle do êxodo rural, beneficiará os centros urbanos. Um relevante estudo publicado em 2004 denominado “Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro” (LEITE et al, 2004), baseado em dados estatísticos, analisou profundamente o cenário dos assentamentos rurais no Brasil, servindo de importante fonte de pesquisa para este trabalho.

Ao estudar a contribuição dos assentamentos do contexto de produção municipal, a pesquisa analisou a média da produtividade dos principais produtos oriundos de assentamentos em comparação à produtividade média dos mesmos produtos em relação aos estabelecimentos rurais nos respectivos municípios (conforme dados do Censo Agropecuário 1995/96 por mancha amostral das regiões do Sul da Bahia, sertão do Ceará, Entorno do DF, Sudeste do Pará, Oeste de Santa Catarina, Zona Cana NE - AL/PB/PE). Concluiu-se que a performance produtiva dos assentamentos é bastante satisfatória, chegando ao percentual de maior produtividade em relação à média dos estabelecimentos agropecuários do município em 42% dos casos/observações<sup>16</sup>.

Numa análise panorâmica das regiões, no caso do Sul da Bahia, o desempenho favorável dos assentamentos se deu tanto em produtos relevantes, como abacaxi, mandioca, milho e leite, quanto em cultivos sem expressão local como abóbora e batata-doce. Na mancha amostral do Oeste catarinense, o feijão, o leite e o milho, considerados produtos destacados como relevantes nos assentamentos, apresentam produtividade acima das médias municipais, enquanto produtos

---

<sup>16</sup> Conforme a pesquisa (LEITE et al, 2004, p. 140), cada “caso/observação” corresponde à comparação entre a produtividade de um produto significativo para o assentamento e a produtividade municipal advinda de estabelecimentos rurais.

como trigo, mandioca, batata-doce, abóbora e arroz possuem produtividade acima das médias locais em alguns dos municípios pesquisados.

O Sertão cearense, ressalvados os casos do feijão e do milho em alguns municípios, nos demais casos apresentou uma produtividade mais baixa que a média local, destacando-se, porém, o leite, cujos valores de produtividade são próximos aos estabelecimentos comuns, mas inferiores. A Zona Canavieira nordestina apresentou mais da metade das observações bem abaixo da média, devendo-se considerar, no entanto, que a época da pesquisa os assentamentos eram recentes, sendo a maior parte posterior a 1995. A pesquisa aponta que as dificuldades iniciais enfrentadas pelas famílias, especialmente relacionadas à obtenção dos créditos de instalação, estão relacionadas ao resultado produtivo, em que somente as produções de batata, cana de açúcar, feijão e abóbora encontravam-se acima da média na maioria dos municípios, bem como produtos menos relevantes açafrão, acerola e melancia.

Quanto ao Entorno do Distrito Federal e do Sudeste paraense, a pesquisa aponta uma performance semelhante, em que um terço dos registros demonstra produtividade acima da média local e dois terços dos casos abaixo. Ambas as regiões, segundo a pesquisa, são formadas por áreas de agricultura capitalizada fundamentada no regime de médios e grandes estabelecimentos. No Entorno do Distrito Federal a produtividade dos assentados se mostrava acima da média municipal em relação a produtos como o arroz, mandioca e sorgo, sendo a produtividade baixa no caso do feijão, leite e milho. No Sudeste paraense, por sua vez, os assentamentos têm atuação marcante no caso do abacaxi, produto que gerou grande impacto na comercialização local. A produção de leite, mandioca e milho, entretanto, apresentou uma produtividade abaixo da média local.

Isso tudo para demonstrar como a produção advinda dos assentamentos pode ser extremamente relevante para os municípios e regiões, inclusive através da implantação de culturas que não são tradicionais em determinadas regiões. Importante pontuar que, tais impactos estão inseridos num cenário de reforma agrária pouco avançada, em que a pesquisa do Censo de 1996 demonstrava que a porcentagem de participação da área dos assentamentos na área dos estados oscilava entre 0 e 5% em relação aos estabelecimentos rurais comuns (LEITE *et al*, 2004).

Esses dados demonstram a relevância do desenvolvimento da economia através de circuitos internos formados, inclusive, pela reforma agrária, através de assentamentos rurais que permitem a distribuição dos meios de produção e ampliam a capacidade de produtividade, distribuição e acesso. Não se trata de desconsiderar a abertura para o mercado internacional e seus sistemas agroalimentares, mas de dar a importância devida à autossuficiência produtiva

como princípio norteador das políticas agroalimentares (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

A autossuficiência produtiva leva em conta três aspectos: (i) que a autossuficiência produtiva é importante, mas não se desassocia da relevância ao seu acesso; (ii) ele incorpora visão estratégica frente à economia internacional, mas não tem pretensão de ser absoluto num mundo globalizado; (iii) em países com maior dimensão, como o Brasil, o princípio se aplica sob a perspectiva regional, ocasionando a redução dos circuitos produtivos e distributivos, abrindo espaço aos pequenos e médios estabelecimentos rurais e urbanos, valorizando os hábitos alimentares atípicos e a diversificação produtiva. A questão central é assistir as necessidades básicas do consumo alimentar da população em geral e estabelecer a regulação de políticas agroalimentares sem deixar de reconhecer a contribuição econômica importante das exportações agroalimentares (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Esses são os compromissos de um país que busca, sobretudo, a soberania alimentar em detrimento da tendência mundial de dependência internacional do acesso à comida, provocado, em grande parte, pelo processo de financeirização da agricultura, amplamente explicado neste trabalho. O nível terciário de segurança alimentar possui, diante de tudo que já foi discutido, compromisso com a estabilidade do *acesso, disponibilidade e utilidade* dos alimentos, através de estratégias que permitem abastecimento interno e acesso permanente à alimentação independentemente das flutuações de preço e disponibilidade do mercado externo, que servirá à sua finalidade apenas em condições normais, sem impactar a soberania alimentar de um país. Tal processo somente ocorrerá se houver completa desvinculação entre o processo produtivo e o financeiro.

No Brasil, o perfil que alia o capital produtivo ao financeiro é sustentado especialmente pelo agrobusiness, responsável por incentivar um modelo de país agroexportador periférico e dependente, fundado, principalmente, na exportação de commodities agropecuárias. A proposta de segurança alimentar do setor é sugerida como “[...] o acesso assegurado a cada família à quantidade necessária de alimentos para garantir uma dieta adequada a todos os seus membros para uma vida saudável” (ABAG, 1993, p. 21). Não muito diferente dos demais conceitos, esse destaca a necessidade de oferta, sugerindo uma série de políticas macroeconômicas e setoriais que, no fundo, reforça a interdependência global.

Por isso, a agricultura familiar se mostra como alternativa mais alinhada ao projeto de autossuficiência e, portanto, segurança alimentar. Reforçar esse sistema permite fortalecer os circuitos locais de abastecimento e acesso à alimentação, além de romper com os ciclos exportadores, que incentivam um sistema de produção e comercialização alinhada ao mercado

financeiro, em que alimento é produto facilmente convertido em ativos a ser negociado na bolsa de valores.

Através da Política Agrícola Nacional (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, PA) e Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023, PNAAB) o Brasil deixa clara sua intenção de implementar bases para uma soberania alimentar nacional. A começar pelo claro comprometimento da Política Agrícola com a reforma agrária e o reconhecimento da importância do adequado abastecimento alimentar como condição essencial para o bem-estar social e o desenvolvimento econômico nacional (BRASIL, 1991 - art. 2º, inc. IV e VII).

Como objetivos, a PAN reafirma a função programática do Estado de promover todas as medidas preventivas e repressivas visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno alimentar e a redução das disparidades regionais (BRASIL, 1991 - art. 3º, inc. I). Por meio da PAN o Poder Público se compromete a manter estoques reguladores e estratégicos para garantia da compra do produtor, assegurando o abastecimento e regularidade do preço do mercado interno, abastecido prioritariamente por produtos básicos adquiridos preferencialmente de pequenos e médios produtores (BRASIL, 2023 – art. 31, §1º).

Nessa perspectiva, em 2023 é criada a PNAAB que tem como diretriz justamente a promoção de um sistema integrado de abastecimento alimentar, que abrange todos os processos agroalimentares (produção, beneficiamento, armazenagem, transporte, distribuição, comercialização e consumo), que é comprometido com a soberania e a segurança alimentar e nutricional, visando ampliar a disponibilidade de alimentos a preços acessíveis através de estratégias mitigadoras da volatilidade de preços de alimentos (BRASIL, 2023 - art. 3º, inc. I e XII). Dentre os instrumentos da Política de Abastecimentos estão os instrumentos a formação de estoques públicos de alimentos; garantia de preços mínimos para os produtos agrícolas e da sociobiodiversidade; e os mercados públicos, feiras livres e estabelecimentos comerciais de abastecimento alimentar locais auxiliados pelo Poder Público (BRASIL, 2023 - art. 5º, inc. II, III e VII).

Portanto, as bases para consolidação de um sistema agroalimentar cujo princípio da autossuficiência/soberania se sobressai está amplamente normatizado na legislação brasileira, incluindo as regras *antidumping*, que podem ser mencionadas para o combate à financeirização da agricultura e constituição do terceiro nível de segurança alimentar. De fato, a reforma agrária aliada a uma política agrícola eficiente (acesso a crédito, insumos, tecnologia, assistência

técnica, educação) é capaz de reverter o cenário de insegurança alimentar. A esse respeito, ainda o I Plano Nacional de Reforma Agrária brasileiro, de 1985, já explicava:

A experiência universal mostra que a **modificação da estrutura fundiária, aliada a uma política agrícola eficiente**, nos países que realizaram reformas agrárias bem-sucedidas, **criam condições novas para o trabalho rural** e força a modificação dos sistemas de assistência ao setor agrícola.

A Reforma Agrária emerge dessa análise sob múltiplas dimensões, no momento atual da vida brasileira. Ela se destaca, em primeiro lugar, por seu **impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana e, sobretudo, deve ser medida pelos custos sociais resultantes de seu adiamento ou não realização**.

Ela desponta, igualmente, como uma exigência de justiça social, enquanto resposta adequada à compensação da enorme dívida social da Nação para com a maioria da população rural, estigmatizada pela pobreza e no cumprimento do preceito constitucional da observância da função social da propriedade. (BRASIL, 1985, preâmbulo) (Grifo).

Para se conquistar esse cenário ideal em que a segurança alimentar se apresenta em sua plenitude a partir do elemento da *estabilidade*, faz-se necessário a superação dos obstáculos que limitam o desenvolvimento de cada um dos níveis apresentados. É o que se passa a analisar.

### **CAP 3 A SUPERACÃO DOS OBSTÁCULOS POR POLÍTICAS ACESSÓRIAS CAPAZES DE IMPLEMENTAR A SOBERANIA ALIMENTAR PELA REFORMA AGRÁRIA**

A superação dos obstáculos trazidos no primeiro capítulo, visando atingir os níveis de segurança alimentar descritos no segundo capítulo, passa por uma visão ecossocioeconômica da reforma agrária, através da revisão de normas e políticas e públicas. A começar pela promoção da agricultura familiar enquanto fruto do processo distributivo de terras e implementação de políticas públicas acessórias para definição do nível primário de IA. (3.1) Por outro lado, a desapropriação da propriedade pelo descumprimento da função socioambiental e, a partir disso, a adoção de políticas que promovam a cooperação com os serviços ambientais a partir de uma perspectiva multifuncional da agricultura, se mostra uma alternativa para alcance do nível secundário de SAN (3.2). Por fim, para atingir a soberania alimentar, a ruptura entre o capital produtivo e financeiro faz-se necessário, caso contrário o mercado continuará a regulamentar o que, para quem e como produzir alimentos no Brasil (3.3).

#### **3.1 A SUPERACÃO DOS OBSTÁCULOS PARA O NÍVEL PRIMÁRIO DE SOBERANIA ALIMENTAR: AGRICULTURA FAMILIAR E ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACESSÓRIAS.**

O capítulo primeiro deste trabalho abordou os obstáculos para o avanço da SAN no Brasil, enquanto o capítulo segundo apontou os níveis de segurança alimentar ideias a se estabelecer para a construção de uma soberania alimentar nacional. Agora, é preciso investigar o elo que permitirá a superação de cada obstáculo para o desenvolvimento dos níveis de SAN desejáveis.

Os obstáculos identificados na pesquisa que impedem o desenvolvimento do nível primário de segurança alimentar são: *(i)* ao alto índice de concentração fundiária de terras no Brasil; *(ii)* incentivo ao modelo de produção de monoculturas que visa prioritariamente a exportação de alimentos e *(iii)* ausência de adoção de políticas públicas acessórias de forma conjunta aos instrumentos da reforma agrária visando fomentar a agricultura familiar. Tais obstáculos impedem a superação da insegurança alimentar moderada e grave, na busca por garantia de *acesso* à alimentação e *disponibilidade*.

O principal instrumento de controle e alteração da lógica de concentração de terras em qualquer país é implementar uma autêntica reforma agrária desenvolvimentista, propondo-se

como objetivo principal neste trabalho o alcance da soberania alimentar. Trata-se de reforma agrária que visa inserir os pobres em contexto de desenvolvimento social e econômico, permitindo a criação de mercados internos que apoiam a atividade econômica nacional (SAUER; PEREIRA, 2006).

Uma reforma agrária cujo objetivo é exclusivamente mercadológico (a chamada reforma agrária de mercado) ou de simples pulverização antieconômica de terras, não é capaz de promover a superação da insegurança alimentar. É necessária uma reforma agrária que cumula os objetivos de promover o eixo econômico e a segurança alimentar plena, independente do mercado e suas variações. Trata-se de perceber a distribuição de terras e, portanto, de riquezas, como uma exigência do processo de crescimento e desenvolvimento econômico (VEIGA, 1991).

Países como o Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong (Tigres Asiáticos) são exemplos de reforma agrária válidos para compreender, na prática, essa proposta de reforma agrária como instrumento jurídico de desenvolvimento econômico e social. Esses países encararam um projeto nacional de desenvolvimento socioeconômico não excludente, cujo elemento-chave está na elevação geral das condições de vida da população, sendo o processo econômico acompanhado de uma distribuição dinâmica de renda (ROMEIRO, 1991).

Casos como Coréia do Sul e de Taiwan, a reforma agrária evitou que o êxodo rural descontrolado compromettesse a qualidade de vida da população, além do mais a iniciativa propiciou o surgimento, por volta de 1970, de uma agricultura moderna e eficiente tocada por pequenos proprietários, que se transformaram em consumidores prósperos e com forte capacidade de poupança. O caso de Taiwan, por sua vez, apesar de uma infraestrutura comprometida no cenário pós-guerra, conseguiu desenvolver uma política de reforma agrária em três etapas: na primeira delas, o objetivo foi a redução da taxa de meação e a atribuição de maior segurança aos contratos de parceria. Na segunda etapa, procedeu-se ao parcelamento e venda das terras públicas aptas ao cultivo. Na última etapa, os latifúndios foram parcelados, sendo os grandes proprietários indenizados com dinheiro. Em 1953 a reforma estava concluída, sendo seguida por um esforço de modernização agrícola compatível com a estrutura de produção em pequenas propriedades, fator que impulsionou o padrão alimentar da população. A garantia de acesso à terra aos trabalhadores rurais por meio da reforma agrária promovida foi essencial para ampliação das oportunidades de trabalho e distribuição de renda (ROMEIRO, 1991).

Os objetivos da reforma agrária Taiwanesa era promover a transferência gradual de terras com base na autonomia e rendimentos administrados pelos próprios camponeses. Os

métodos utilizados incluíram a compensação dos proprietários pelas terras e a retenção de uma parte dessas pelos proprietários, além da revenda ao camponês interessado, que tinha direito de preferência e possibilidade de empréstimos. Como resultado, o país conseguiu integrar indústria e agricultura, com abertura democrática baseada na autonomia dos camponeses, elevando o progresso e a estabilidade social. O modelo de Taiwan demonstra i) uma participação significativa do Estado e ii) o desenvolvimento de uma reforma agrária profunda (HERNANDÉZ, 1991).

No caso da China, o produto da reforma agrária foi a propriedade nacionalizada, de propriedade do Partido Comunista, cujos rendimentos são geridos pelo Estado, remanescendo aos camponeses a figura de base social do exército. A metodologia foi de despojo das terras em favor de cooperativas, de controle burocrático do Partido e do Governo, em subordinação ao Estado. Como resultado, observa-se um declínio na produção e maior sujeição dos camponeses (HERNANDÉZ, 1991). Aponta-se que no final da década de 70 a China passou por um processo de devolução da propriedade aos camponeses. De modo geral, a experiência chinesa gerou, de um lado, boas condições de vida no campo, além da possibilidade de financiamento da industrialização chinesa por uma política cruzada de preços entre a produção rural e industrial; e, de outro lado, gerou um crescente processo de financeirização da terra, especialmente a partir da década de 1990 (STEDILE, 2020 *apud* RIBAS; GOMES, 2021).

No Japão, o processo produtivo era quase exclusivamente familiar e vinha sendo afetado pelos altos aluguéis e juros cobrados pelos proprietários fundiário, figura que, por vezes, se confundia com a de agiotas. No contexto pós-guerra, implementou-se uma reforma agrária cujo objetivo visava transferir os mecanismos de captação de renda fundiária aos produtores. Com isso, o Estado passou a atuar de forma a realizar investimentos públicos em pesquisa, extensão, infraestrutura, crédito, com o fim de obter respostas sem precedentes em termos de adoção do progresso tecnológico, produção e produtividade (VEIGA, 1991). O Japão é exemplo de modernização agrícola equilibrada no que diz respeito à manutenção do nível de empregos, fator que permitiu evitar um êxodo rural descontrolado e a degradação das condições de vida da população. Muito disso se deve às relações comunitárias tradicionais japonesas, que viabilizou a absorção de ciência e tecnologia agrícola com busca por respeitar a sua disponibilidade de recursos humanos (ROMEIRO, 1991).

Na Coreia do Sul, a reforma agrária permitiu o controle da desigualdade na distribuição dos ativos e da renda, criando condições para uma ampla difusão dos incrementos de renda, a ponto de a elevação da renda da população rural acompanhar de perto a evolução da renda média urbana, contribuindo, numa perspectiva macro, para a ampliação do consumo de massa.

No Brasil, a renda do meio rural e urbano possuem discrepância significativa<sup>17</sup>, muito em razão da ausência de medidas de contenção do êxodo rural e condições favoráveis para o desenvolvimento no campo, como ocorreu na Coréia do Sul (VEIGA, 1991).

Com exceção da China, cuja análise é à parte, Veiga (1991) destaca uma semelhança em cada um dos países cujos exemplos foram explorados: a forma familiar de produção, cujo desenvolvimento foi apoiado em todos os países capitalistas centrais e em alguns países capitalistas periféricos, resultou em sucesso econômico”. Países como Egito e México tiveram processos parecidos com o Brasil, em que a agricultura familiar foi inserida no meio de plantações patronais voltadas à exportação. O resultado disso será abordado no último capítulo.

Todos esses exemplos servem para mostrar que a reforma agrária que promove desenvolvimento econômico e social passa, primeiro, pela ruptura da concentração de terras, e, como consequência, pela promoção da agricultura familiar. Como visto, até pelos exemplos apresentados, a produção de tipo familiar é consequência do processo distributivo de terras, sendo uma alternativa ao modelo de grande exploração monocultora, quando se fala em uma proposta desenvolvimentista. Isso porque o modelo demonstra capacidade de adaptar-se a distintas situações sociais, econômicas e ambientais, elemento que favorece sua permanência na sociedade (CHIODI; MORUZZI MARQUES, 2023).

Consoante dados do Censo Agrário do IBGE de 2017 (BRASIL, 2017) a agricultura familiar foi responsável por 23% do valor total da produção apurada nos estabelecimentos rurais. Se analisar por Estados, é possível identificar que esse índice varia bastante, chegando à contribuição da produção de tipo familiar em mais da metade do valor total gerado pela produção nos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Sergipe e Santa Catarina. Apesar de a agricultura familiar não ser a responsável pela produção da maioria dos alimentos no país – os dados estatísticos não são capazes de comprovar que a agricultura familiar produz percentual superior em relação a cada alimento da cesta básica (HOFFMANN, 2014)<sup>18</sup> – a verdade é que

---

<sup>17</sup> A partir dos dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), disponibilizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no período entre 2004 a 2015 (último estudo realizado), verificou-se que menor valor para o meio urbano foi de R\$ 341,15, para o Maranhão em 2015, enquanto a maior renda urbana foi de R\$ 3.215,25, no Distrito Federal, em 2007. Por outro lado, no meio rural, a renda per capita média foi de R\$ 711,01. O menor valor, R\$ 279,16, foi o do Amapá, em 2015, e o maior foi o do Distrito Federal em 2005: R\$ 1.648,07 (SOUZA, 2019).

<sup>18</sup> Aqui cabe destacar um importante estudo e crítica realizada pelo autor Rodolfo Hoffmann com relação à falácia que se construiu acerca da agricultura familiar produzir 70% dos alimentos consumidos no Brasil. Com base em dados estatísticos do IBGE, o estudo menciona que “Em 27/07/2011 o Portal Brasil publicou a notícia intitulada “Agricultura familiar produz 70% de alimentos do País, mas ainda sofre na comercialização [...] O valor da porcentagem é repetido em notícia do Portal Planalto de 05/06/2012, com o título “Agricultura familiar já produz 70% dos alimentos consumidos no mercado interno do País, informa Pepe Vargas”. Na ocasião, Pepe Vargas era o ministro do Desenvolvimento Agrário. Depois essa “estimativa” de 70% é repetida em vários documentos, incluindo trabalhos acadêmicos. [...] Não foi possível localizar um documento mostrando como foi

os apontamentos indicam que esse modelo pode efetivamente constituir uma das principais estratégias de consolidação de uma reforma agrária bem-sucedida e implementação da soberania alimentar.

Acontece que a agricultura familiar, assim como a patronal, depende de investimento por parte do Estado a fim de viabilizar o seu funcionamento de forma eficiente. Tal como os exemplos mostrados anteriormente, a participação do Estado é peça central para o êxito da reforma agrária e do modelo produtivo instigado por ela. Os exemplos de reforma agrária com algum êxito significativo trazidos neste trabalho evidenciam isso. Outro exemplo da relevância da atuação estatal nesse processo é a reforma agrária que ocorreu em Cuba, que para transacionar de um modelo agroexportador para um que busca estabelecer a soberania alimentar, aliou-se ao apoio estatal (através do crédito, infraestrutura, educação, etc.), tecnologia agroecológica e, com um acréscimo importante, a proteção contra o *dumping* (preços justos). O Estado passou a pagar preços mais altos aos agricultores muito em razão do embargo que envolve o país, permitindo que os produtores pudessem se manter e o preço dos produtos não fossem diretamente afetados (SAUER; PEREIRA, 2006).

No Brasil, a reforma agrária carrega aliança com políticas públicas que visam promover o apoio estatal necessário ao avanço da agricultura de modo geral e do modelo familiar. Não é por menos que, ao definir o conceito de reforma agrária, a legislação brasileira dispõe sobre “uma melhor distribuição da terra **com acesso a políticas públicas**” (BRASIL, 2018, Art. 2º) (Grifo), pois o acesso deve vir acompanhado de instrumentos que facilitem exercer as funções sociais da terra.

Tal como descreve o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, a criação da primeira política destinada aos agricultores familiares foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Junto a esse, foram desenvolvidos mecanismos de proteção e garantia da renda, financiamentos e produção, dentre eles o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) foi criada visando reorientar a assistência técnica rural (BRASIL, 1985).

---

estimada essa porcentagem (70%). É espantosa a reprodução sem crítica da porcentagem porque a afirmativa, em si, não faz sentido. Falar em “70% dos alimentos” torna necessário definir o total de alimentos. Somam-se toneladas de soja com toneladas de uva e toneladas de açúcar? Toneladas de açúcar ou toneladas de cana-de-açúcar? Toneladas de trigo, de farinha de trigo ou de pão? Toneladas de soja ou de óleo de soja? Dada a grande heterogeneidade dos alimentos, é um absurdo somar as quantidades físicas.” Mais à frente o autor conclui “Não é necessário criar “estatísticas” sem sentido para mostrar a importância da agricultura familiar no Brasil”. O texto demonstra que, considerando os principais alimentos da cesta básica brasileira, a agricultura familiar contribui de forma extremamente relevante.

Além disso, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mecanismos que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação, democratizando as compras públicas e potencializando o mercado para os pequenos produtores (BRASIL, 1985). O PAA, criado em 2003, visava garantir o acesso aos alimentos por indivíduos em situação de insegurança alimentar, além de fortalecer a agricultura familiar, formando estoques estratégicos de alimentos. O PNAE, criado em 1955 pelo decreto 37.106, estabeleceu novas regras através da Campanha da Merenda Escolar, sancionada pela Lei n.º 11.947/2009, determinando que 30% das compras de alimentos servidos nas escolas da rede pública fossem obrigatoriamente realizadas diretamente com a agricultura familiar. São programas elaborados baseados em princípios do desenvolvimento sustentável (SILVA; REGO, 2020).

O impacto dessas políticas públicas em relação à promoção da segurança alimentar se revela ao observar os dados estatísticos que analisam os níveis de insegurança alimentar em relação às políticas públicas principais. A pesquisa (SILVA; REGO, 2020) revela que a probabilidade de um domicílio possuir insegurança alimentar média diminui quando há mais recursos do PRONAF para custeio. Do mesmo modo a probabilidade de um domicílio possuir IA grave diminui quando há maior recurso do Pronaf para custeio ou quando há maior investimento do PNAE, e da PNATER maior despesa.

O PNAE e PAA são programas criados no âmbito do Programa Fome Zero, implementado no primeiro mandato do governo Lula. Os eixos do Programa eram i) acesso aos alimentos: criação de programas como Bolsa Família, PNAE, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, Programa de Alimentação ao Trabalhador, Redes de segurança alimentar locais e regionais, a exemplo dos restaurantes populares; ii) geração de renda: Bolsa Família, microcrédito produtivo orientado e arranjos regionais de SAN, a exemplo do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD. iii) Fortalecimento da Agricultura familiar: criação do PRONAF, seguro agrícola e Seguro Safra e PPA, já mencionados. iv) articulação, mobilização e controle social: criação dos Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), dos Conselhos e comitês de controle social, educação cidadã e mobilização social (SILVA, DEL GROSSI, FRANÇA, 2010 *apud* PASQUALOTTO, KAUFMANN, WIZNIEWSKY, 2019).

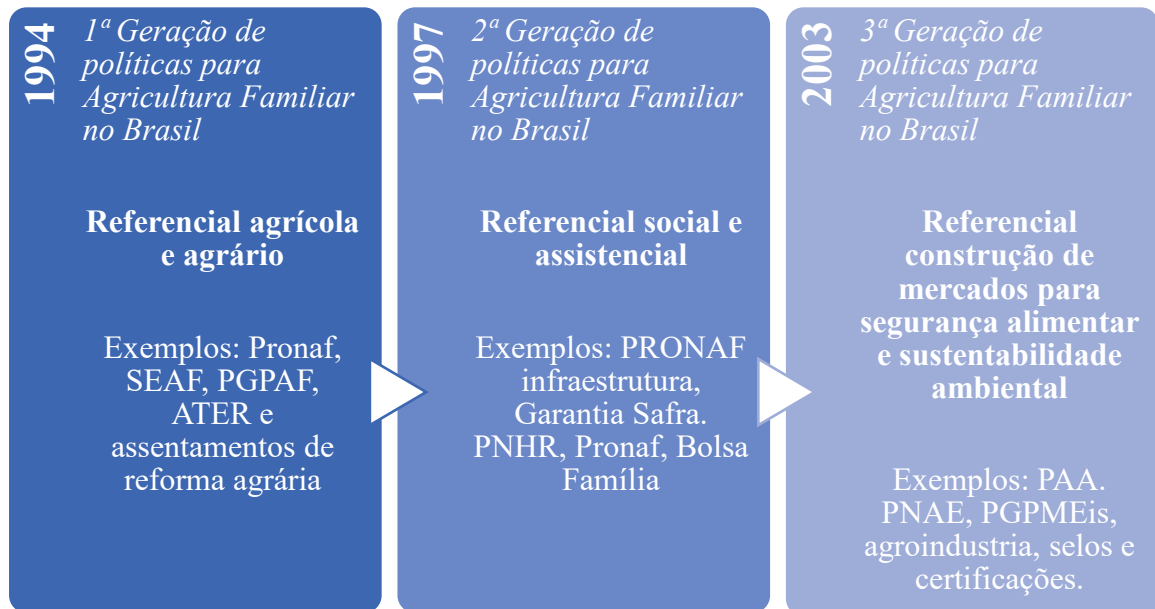
Um estudo realizado por Schneider, Shiki e Belik (2010 *apud* SCHNEIDER; GRISA, 2015)<sup>19</sup>, identificou três gerações de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil, que

---

<sup>19</sup> Schneider e Grisa (2010) explicam que três conceitos são importantes para análise de uma política pública: referencial global, referencial setorial e referencial de política pública. O referencial global revela um quadro geral

variam de acordo com o referencial setorial de política pública, conforme ilustração adaptada demonstra:

**Fig. 04 – Gerações de políticas para Agricultura Familiar.**



**Fonte:** Adaptado de Schneider, Shiki e Belik, 2010.

Enquanto na primeira geração de políticas para Agricultura Familiar implementou bases para a implementação do sistema produtivo no Brasil a partir do reconhecimento da necessidade de uma reforma agrária, criação de assentamentos, melhoria de infraestrutura, a segunda geração de políticas com enfoque em ações de cunho social e assistencial gerou redução da pobreza e desigualdade social, especialmente no meio rural. A terceira geração, por sua vez, demonstra as tentativas de consolidação da agricultura familiar no mercado, especialmente através do PAA, PNAE e inclusão nos sistemas agroindustriais, aliado aos objetivos de promover segurança alimentar e nutricional e exploração ambientalmente sustentável.

Agora fica a pergunta, em que sentido as políticas públicas voltadas para agricultura familiar devem caminhar visando o êxito de uma reforma agrária desenvolvimentista e que objetiva promover a soberania alimentar?

Primeiro, é preciso destacar que a primeira geração de implementação das bases é deficitária. No Brasil, como em países cujos exemplos foram trazidos acima, não existe uma

---

de interpretação do mundo, ultrapassando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política. O referencial setorial, por sua vez, limita-se às representações de um setor, relacionado a um conjunto de questões ou problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a determinadas populações ou temas. Da relação entre referencial global e setorial constrói-se uma representação da realidade da qual se objetiva intervir, e, através desta representação, denominada referencial de uma política pública, que os atores interpretam o problema e identificam possíveis soluções para definição de ações de intervenção.

reforma agrária realizada de forma ampla e efetiva, exterminando o latifúndio e promovendo pequenas propriedades produtoras. A distribuição de terras no Brasil ainda é uma “construção mal-acabada”, vez que há regulamentação legislativa, mas carece interesse do Poder Público em agir. Em outras palavras, como já dito, falta vontade política de realizar.

Isso gerou, certamente, a necessidade de um referencial social e assistencialista, cuja proposta intervencionista (como ocorreu nos países exemplificados), em que o Estado investe de forma intensa para promover uma agricultura familiar pujante através da concessão de crédito, assistência técnica, infraestrutura, educação, etc., a exemplo do PRONAF, Garantia Sfra, etc.) ficou em segundo plano. O efeito de uma política assistencialista a curto prazo é: estatísticas que tiraram o Brasil do Mapa da Fome, mas, a longo prazo: é o regresso, ou seja, representou verdadeiro “efeito placebo” no meio do processo de reforma agrária brasileiro. Uma política consistente deveria gerar, no longo prazo, a inclusão de milhões de trabalhadores rurais na economia, circulando renda, estabelecimentos comerciais locais, trabalho e prosperidade, sendo as medidas assistenciais alternativas.

Isso teria ocorrido de forma mais sólida a partir de uma política desenvolvimentista ao invés de assistencialista, cujo objetivo principal fosse, de fato, o Estado assistir a agricultura familiar em seu desenvolvimento, a partir da desapropriação efetiva, titulação de terras, sustentação de preços, melhores condições de acesso ao crédito rural, medidas *antidumping*, incentivo aos serviços ambientais. Com isso, a proposta para uma próxima geração de políticas públicas é com referencial desenvolvimentista e com foco na soberania alimentar.

Porém, necessariamente, esse desenho de políticas públicas precisa progredir para tornar eficaz a reforma agrária e promover efetiva distribuição de terras. Sem isso, corre-se o risco de ver a agricultura familiar existente desmoronar ou se render ao modelo de produção de monocultura para exportação, já que, em comparação ao gigante chamado “agronegócio”, esse a agricultura familiar ainda é desfavorecida.

### 3.2 A SUPERACÃO DOS OBSTÁCULOS PARA O NÍVEL SECUNDÁRIO DE SOBERANIA ALIMENTAR: DESAPROPRIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS QUE PROMOVAM A COOPERAÇÃO COM OS SERVIÇOS AMBIENTAIS E A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA.

Os obstáculos identificados na pesquisa que impedem o desenvolvimento do nível secundário de segurança alimentar são: (i) a ineficácia do Estado na aplicação da lei para executar desapropriações de terras pelo descumprimento da função socioambiental; (ii)

ausência de adoção de políticas públicas que auxiliem a agricultura familiar para um modelo de agricultura sustentável. Tais obstáculos impedem a superação da insegurança alimentar pela ausência de qualidade alimentar, na busca por promover a *utilização* biológica dos alimentos e nutrientes.

Enquanto instrumento capaz de promover a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a reforma agrária se concretiza através da desapropriação por descumprimento da função socioambiental, podendo ocorrer *i)* pela desapropriação-sanção ou *ii)* desapropriação para criação de unidades de conservação. A desapropriação sanção trata-se da já mencionada neste trabalho, com previsão constitucional, cujo objetivo é sancionar pelo descumprimento da função social da propriedade. Se aplica aos casos em que a propriedade não atender, simultaneamente, os requisitos constitucionais, incluindo o da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988, art. 184).

Embora a exigência constitucional seja de descumprimento simultâneo do “tripé da função social” (produtividade, preservação ambiental e das relações de trabalho e bem-estar), fato é que a desapropriação por descumprimento é limitada pelo inciso II do art. 185 da Constituição Federal, que dispõe acerca da impossibilidade de desapropriação para fins da reforma agrária a propriedade produtiva. Assim, embora determinada propriedade venha a descumprir frontalmente as normas ambientais, promovendo ampla degradação da fauna, flora e dos recursos naturais, desde que seja produtiva, está acobertada pela proteção constitucional à propriedade produtiva.

Recentemente o Supremo Tribunal Federal, em importantíssima decisão, nivelou o cumprimento dos requisitos de respeito às normas ambientais e trabalhistas à produtividade da propriedade através do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865, movida pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Segundo a entidade, ao permitir a desapropriação de imóveis produtivos que não cumpram a função social, a norma equivale propriedades produtivas à improdutivas. Para a CNA, a exigência simultânea dos requisitos da produtividade e da função social deve ser considerado inconstitucional (BRASIL, 2023).

O Supremo Tribunal Federal entendeu, no entanto, que a Constituição Federal submete a propriedade produtiva ao cumprimento de sua função social. No julgamento da ADI 3865, de relatoria do Ministro Edson Fachin, o Supremo argumentou que o **artigo 185 da Constituição da República exige, para a aplicação da cláusula de insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, simultaneamente, a função social e o caráter produtivo da propriedade como requisitos simultâneos** (ADI 3865 de 2023) (Grifo)

Ou seja, na visão da C orte, o par grafo  nico do art. 185 da Constitui o Federal, ao dispor que “a lei garantir  tratamento especial   propriedade produtiva e fixar  normas para o cumprimento dos requisitos relativos   sua fun o social”, deixa muito claro que apesar do tratamento especial   propriedade produtiva, a mesma est  regida pelos requisitos de cumprimento da fun o social. Nesse sentido, n o h  como arguir que a propriedade produtiva que descumpra a referida obriga o n o   pass vel de desapropria o, sob pena de incoer ncia.

Com isso, a desapropria o da propriedade produtiva que descumpra as responsabilidades ambientais toma for a e se torna uma possibilidade ainda mais real. Claramente essa n o   uma hip tese que deve ser banalizada. N o   toda e qualquer viola o capaz de interferir no exerc cio do direito de propriedade, mas aquela que causa preju zos irrevers veis.

Exemplo de situa o que notadamente apresenta ind cios para aplica o da desapropria o san o por descumprimento da fun o social   o recente caso que tomou repercuss o nacional no Estado do Mato Grosso, em que um pecuarista desmatou mais de oitenta mil hectares de vegeta o nativa, devendo seu nome ser mencionado em desagravo   conduta devastadora cometida: Claudecy Oliveira Lemes. Segundo informa es do Minist rio P blico do Mato Grosso, o objetivo do pecuarista era promover o desfolhamento qu mico da propriedade atrav s do uso de agrot xicos e subst ncias altamente t xicas la ados sobre a vegeta o, visando conseguir transformar a  rea em pastagem para gado. As consequ ncias de tal conduta   t o gravosa que, certamente, atrai a an lise do descumprimento da fun o socioambiental para fins de desapropria o a t tulo de puni o.

Outra forma de desapropria o   a que visa a implanta o de Unidades de Conserva o para implementa o de medidas de conserva o ambiental, prevista na Lei n  9.985/2000, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conserva o (SNUC). A referida lei traz um rol de doze categorias de manejo divididas em duas unidades: as de conserva o de prote o integral e de uso sustent vel. As de prote o integral objetivam a preserva o da natureza atrav s da limita o ao uso indireto de seus recursos, salvo nos casos previstos pelo pr prio SNUC, sendo elas denominadas como: esta o ecol gica, reserva biol gica, parque nacional, monumento natural e ref gio de vida silvestre (GONSALES, 2022).

J  as unidades de conserva o de uso sustent vel s o aquelas que destinadas   compatibiliza o da conserva o da natureza e o uso sustent vel dos seus recursos naturais, sendo classificadas de acordo com a  rea de prote o ambiental, sendo elas:  rea de relevante interesse ecol gico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustent vel e reserva particular do patrim nio nacional (GONSALES, 2022).

As reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável cumula a exploração sustentável ao uso da terra por populações tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo ou em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza (BRASIL, 2000 art. 18 e 20).

A desapropriação para a implantação de Unidades de Conservação é a intervenção mais “radical” do Estado na propriedade particular. Trata-se de um procedimento administrativo em que o Poder Público ou seus delegados declara a existência de interesse público ou social, impondo ao proprietário o perdimento da propriedade mediante justa indenização. Essa desapropriação é regulamentada pela Lei nº 9.985/2000, podendo ser desapropriadas as áreas particulares incluídas em seus limites para criação das unidades de conservação.

Uma outra modalidade utilizada pelo ICMBIO/IBAMA para desapropriar áreas privadas inseridas em Unidades de Conservação de domínio público é a prevista na Lei 4.132 de 1962, que dispõe sobre os casos de desapropriação por interesse social a fim de promover a justa distribuição da propriedade e condicioná-la ao bem-estar social. Para os fins dessa lei, considera-se como de interesse social a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservar florestais. Nesse tipo de desapropriação o Poder Público declara a propriedade como de utilidade pública por meio de decreto, seguindo o procedimento para a fase executória, que pode ser administrativa ou judicial, a depender da concordância acerca da indenização. Do contrário, segue a fase judicial promovida pelo Estado com observância do procedimento estabelecido no Decreto-lei nº 3.365/41. Outra forma é a desapropriação indireta, em que ocorre o apossamento fático do bem particular pelo Poder Público com uma posterior tentativa de discutir o valor em juízo (GONSALES, 2022).

Tais tipos de desapropriação não necessariamente estão relacionadas à reforma agrária, porém são aliadas à construção no nível secundário de segurança alimentar e nutricional, bem como da soberania alimentar, na medida em que oportunizam a conservação dos recursos naturais nacionais. Apesar disso, a implantação da política de reforma agrária dentro de unidades de conservação – UCs já é uma realidade no Brasil, havendo o reconhecimento em estados do Norte brasileiro de projetos de assentamento agroextrativistas através do convênio entre o IBAMA e o INCRA, que desenvolvem a chamada “reforma agrária ecológica”, termo incorporado ao vocabulário governamental, mas que surgiu a partir de organizações políticas do Acre.

Exemplo dessa iniciativa, que busca aliar ações de regularização fundiária e de proteção ambiental, é a Floresta Nacional (Flona) Tefé, criada em 1989, e que foi alvo da aplicação da

política de reforma agrária em benefício de cerca de três mil moradores através do referido convênio entre o IBAMA e o INCRA. A reforma agrária ecológica tem como premissa a conservação da floresta aliada à assistência técnica agroflorestral e ao estímulo ao associativismo para geração de renda. O processo se inicia a partir do reconhecimento oficial do usuário da UC como assentado, devendo esse atender ao perfil estabelecido no Estatuto da Terra (1964) (BRIANEZI, 2007).

A partir disso, o assentado passa a ter direito à linhas de crédito especiais e à linhas especiais de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. No caso da Flona Tefé, a pesquisa mostrou que a maioria dos informantes avaliou positivamente o processo de reforma agrária que estão inseridos, dando destaque especialmente ao crédito habitação e às aquisições coletivas feitas pelas Associações de Moradores, que permitiu a compra de barcos regionais e outros dispositivos. Apesar de na Flona Tefé o processo de reforma agrária caminhar a passos lentos, a pesquisa mostra que apenas a partir da criação de políticas públicas de reforma agrária que a política de meio ambiente instituída através da unidade de conservação ambiental passou a ganhar sentido na vida dos assentados (BRIANEZI, 2007).

Há, porém, quem questione o instrumento da desapropriação como eficaz no objetivo de preservação dos recursos naturais, e, portanto, da função social da terra. Joaquim Basso (2021, apud MAIA, 2023) interpreta que projetos de assentamento, na verdade, agravam a situação ambiental, considerando (i) a ausência de educação ambiental nos assentamentos, (ii) o fato de uma pesquisa/estatística evidenciar que o desmatamento se agrava mais nos assentamentos que em outros lugares, e (iii) em razão do crescimento populacional decorrente do assentamento de inúmeras famílias, fator que, por si só, causa um impacto ao meio ambiente significativo. Segundo o texto:

[...] assentamentos de reforma agrária parecem ser, tanto em tese como na prática, altamente danosos ao meio ambiente. Em tese, porque um assentamento rural implica a divisão de inúmeros lotes, com a menor área possível, e a sua distribuição entre vários beneficiários e suas respectivas famílias. O simples aumento populacional que um assentamento acarreta já é suficiente para garantir um maior impacto ambiental sobre o imóvel rural desapropriado. Na prática, a realidade parece ser ainda mais alarmante. Os assentados, desprovidos da adequada educação ambiental, não raro passam a depredar o meio ambiente de forma incomensurável, sem qualquer licença ambiental para tanto. Analisando o desmatamento provocado por assentamentos de reforma agrária na Amazônia, Amintas Brandão Júnior e Carlos Souza Júnior concluíram que a taxa de desmatamento nesses assentamentos, entre 1997 e 2004, foi quatro vezes maior do que a taxa média de desmatamento da Amazônia. [...] propriedade produtiva não pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, ainda que o ato seja fundamentado no descumprimento da função socioambiental da propriedade (art. 186, II, da CF). Isso porque a desapropriação-sanção do art. 184, da Constituição, está vinculada a uma finalidade ineludível, qual seja, a reforma agrária.

A desapropriação de uma propriedade produtiva para destinar àqueles fins mostra-se inadequada aos objetivos da reforma agrária e, ademais, inadequada também para sancionar o descumprimento de quaisquer obrigações ambientais que o proprietário possa ter violado, sendo notório que o descumprimento da função social da propriedade, por esse entendimento, pode ainda assim ser punido por diversas outras formas de sanção, todas elas mais adequadas e efetivas que a desapropriação” (BASSO, 2021, p. 25 *apud* MAIA, 2023, p. 13).

Dentre as justificativas apontadas pelo estudo, é possível vislumbrar que, de fato, um assentamento sem a aplicação de políticas públicas adequadas, especialmente quando ausente a educação ambiental necessária. Todos esses fatores apontados, com exceção do crescimento populacional, podem acontecer na exploração de grande ou pequeno porte. A educação ambiental, portanto, é o ponto central da busca por tornar os assentamentos mais alinhados à sustentabilidade ambiental. Além disso, é válido lembrar que cumprir a normativa ambiental gera altos custos para quem explora a terra, podendo ser difícil para a estrutura financeira de um assentamento suportá-los.

Esse é um processo de alta relevância no contexto de reforma agrária uma vez que, com a maior distribuição de terras, a preservação ambiental se torna uma responsabilidade mais pulverizada, e se aqueles que recebem a terra não possuem educação ambiental para cumprir a norma ou condições e incentivos de promover os necessários serviços ambientais, o prejuízo ao meio ambiental será consequência inevitável.

Um exemplo importante a respeito do incentivo necessário à agricultura familiar foi mencionado no capítulo primeiro desse trabalho: o Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNSA). Esse instrumento jurídico trazidos pela legislação brasileira tem o intuito de incentivar e promover a preservação dos recursos naturais, através da coordenação das políticas de meio ambiente, recursos hídricos e agricultura (BRASIL, 2021, art. 5, inc. V), e coloca a agricultura familiar como prioridade para o recebimento de pagamento por serviços ecossistêmicos, como forma não apenas de incentivo, mas de auxiliar nos elevados custos. Como visto, a PNSA se propõe a ser instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico das populações em área rural e dos produtores rurais, especialmente nas comunidades tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares (BRASIL, 2021, art. 5, inc. III).

A base do mecanismo de PSA é o reconhecimento, mediante prestação pecuniária ou outro tipo de contraprestação, da manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos, considerados pela lei federal como “benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais” (BRASIL, 2021, art. 2º, inc. II). Esses serviços são classificados como de provisão

(alimentos, água, lenha, fibras, princípios ativos, recursos genéticos, etc.), regulação (do clima, de doenças, de cheias e desastres naturais, de purificação da água, de controle de erosão, etc.), culturais (espiritualidade, lazer, inspiração, educação, simbolismos, etc.) e de suporte (formação de solos, produção primária, ciclagem de nutrientes, processos ecológicos, etc.). Ou seja, trata-se de uma política de premiação (sanção premial) àquele que promove benfeitorias no ecossistema.

A PSA se ampara nos princípios do utilizador-pagador e do protetor-recebedor. O primeiro visa transferir aos operadores econômicos que fazem uso dos recursos naturais a internalização dos custos econômicos, sociais e ambientais da degradação e da perda da biodiversidade. O protetor-que-deve-receber, por sua vez, é quem desenvolve atividades além da guarda passiva dos recursos ambientais, ou seja, aquele que realiza “benfeitorias necessárias” e “benfeitorias úteis” no ecossistema (ARAGÃO, 2011). O objetivo da PSA no Brasil é estimular a conservação dos ecossistemas, recursos hídricos, solo, biodiversidade, patrimônio genético e conhecimento tradicional associado; valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos; evitar a perda de vegetação nativa e destruição de habitats e outros processos de degradação dos ecossistemas; incentivar a garantia de segurança hídrica; regular o clima; estimular e reconhecer iniciativas de manutenção, recuperação e melhoria dos serviços ecossistêmicos, fomentar o desenvolvimento sustentável, entre outros (BRASIL, 2021, art. 4). O pagamento pelos serviços ecossistêmicos pode ocorrer de forma direta ou até mesmo por títulos verdes, sendo instrumentalizado através do Contrato de Pagamento por Serviços Ambientais, cuja regulamentação está na PNPSA.

Tal mecanismo, portanto, alberga a função premial do Direito, pois cria sanções positivas, concedendo também à agricultura familiar uma política de incentivo à preservação do meio ambiente, através da contraprestação pecuniária. No fundo, o que se busca é o incentivo ao desenvolvimento de uma exploração racional e que respeite os recursos naturais durante o processo, essencial para o processo de implantação de assentamentos e promoção da agricultura familiar.

Afinal, a agricultura sustentável pode ser sim alcançada pela forma como é desenvolvida a agricultura familiar, pois fatores como o foco na qualidade de vida, utilização de insumos internos e o manejo adequado dos recursos naturais tornam as práticas dos agricultores familiares mais aproximadas do que se objetiva com a agricultura sustentável (VEIGA, 1996).

Portanto, para se promover essa agricultura familiar alinhada ao desenvolvimento sustentável, a proposta é o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas ao instrumento teórico-metodológico da multifuncionalidade da agricultura (MFA), já citada neste trabalho. A

MFA é caracterizada pelo reconhecimento, na atividade agropecuária, do interesse público de funções sociais, ambientais, econômicas e culturais, não exclusivamente produtivas e mercantis (SABOURIN *apud* CHIODI; MARQUES, 2018). Um importante exemplo trazido por Chiodi e Marques (2018) é o da Comunidade Europeia, que utilizou os programas agroambientais para amparar preços agrícolas e renda dos agricultores através da criação do Contrato Territorial de Estabelecimento, que depois tomou outros formatos, mas, inicialmente, visava estabelecer compromissos entre pessoas físicas ou jurídicas e o Estado no sentido de reorientar as formas de produção agrícola através do incentivo à conservação dos recursos naturais. A partir deste instrumento operou-se o reconhecimento de que o modo de funcionamento do estabelecimento rural é importante para conservação do meio ambiente igualmente, tal como é para o desenvolvimento socioeconômica da família, bem como para geração de segurança alimentar.

Algumas políticas existentes no Brasil incentivam a multifuncionalidade da agricultura, a exemplo do PRONAF, onde a ideia é buscar desenvolvimento rural sustentável a partir das frentes econômica, social, ambiental e cultural. A adoção do mecanismo de pagamento por serviços ambientais (PSA), por sua vez, não pode ser interpretada como fruto desse instrumento metodológico, pois parte de uma perspectiva utilitarista, transformando as funções ecossistêmicas em serviços a serem monetariamente valorizados (CHIODI; MARQUES, 2018). Apesar da contribuição desse sistema, ele sustenta uma visão mercadológica e não conscientizadora, Celso Antonio Pacheco (2002, p. 18) faz uma relevante observação a respeito:

Já não é mais possível considerar a proteção da natureza como um objetivo decretado pelo homem em benefício exclusivo do próprio homem. A natureza tem que ser protegida também em função dela mesma, como valor em si, e não apenas como um objeto útil ao homem (...) A natureza carece de uma proteção pelos valores que ela representa em si mesma, proteção que, muitas vezes, terá de ser dirigida contra o próprio homem.

O uso da metodologia MFA para direcionar políticas públicas que consideram, inclusive, as peculiaridades da agricultura familiar, pode reverter o modo de exploração nos assentamentos rurais e pequenas propriedades produtivas por justamente ter a conscientização ambiental como premissa, meio e finalidade do processo produtivo.

Inclusive, há autores (BONNAL; MALUF, 2009) que defendem que para institucionalidade dos programas e ações sob a perspectiva, caberia analisar as possibilidades oferecidas por um tipo de contratualização dessas relações. A proposta é o estabelecimento de contratos públicos capazes de regulamentar a relação Estado e famílias rurais atendidas pelos programas públicos, definindo, implementando e monitorando direitos e deveres recíprocos,

contemplando a definição das prioridades de ação nos distintos territórios, a transparência na destinação dos recursos públicos e prevendo formas de participação e controle social.

A contratualização, portanto, promoveria a ampliação das possibilidades de reunir diferentes formas de apoio às famílias rurais em um único instrumento, podendo, inclusive, vincular a concessão de subsídios à provisão de bens públicos tais como a preservação do meio ambiente, biodiversidade e paisagens naturais, o alívio da pressão antrópica nos centros urbanos ou a produção de alimentos de qualidade (BONNAL; MALUF, 2009). Na perspectiva dos autores, seria com nesse novo ‘contrato social’ que se atenderia demandas dos agricultores familiares e da sociedade brasileira, especialmente a de oferta de alimentos de qualidade e preservação do meio-ambiente, talvez similar ao Contrato Territorial de Estabelecimento implantado na União Europeia.

Além disso, os selos e certificações desempenham um papel importante nesse processo, pois além de auxiliarem na inclusão dos produtos da agricultura familiar no processo, especialmente através da produção de tipo orgânica, controla o uso de agrotóxicos, promovendo a produção de alimentos com mais segurança alimentar e nutricional, remanescendo, agora, para atingir soberania alimentar, a perpetuação dessa segurança no tempo.

### 3.3 A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA A SOBERANIA ALIMENTAR PLENA (NÍVEL TERCIÁRIO): SEPARAÇÃO ENTRE CAPITAL PRODUTIVO E CAPITAL FINANCEIRO PARA ATINGIR SOBERANIA ALIMENTAR.

Por fim, os obstáculos identificados na pesquisa que impedem o desenvolvimento do nível terciário, e, precisamente, que impedem de atingir soberania alimentar são: (i) a sobreposição e controle do capital produtivo pelo capital financeiro; (ii) dependência nacional das variações o mercado externo; (iii) proteção do Estado à agricultura patronal que exerce o papel de “latifúndio produtivo”, ou seja, que visa a produção exclusivamente para exportação. Esses obstáculos impedem a superação da insegurança alimentar pela ausência de previsibilidade alimentar futura, na busca por promover a *estabilidade* do acesso à alimentos e nutrientes.

A soberania alimentar que se busca atingir, tal como explicitado no subitem 2.3 deste trabalho, exige autossuficiência produtiva e, ao mesmo tempo, capacidade de acesso ao alimento produzido pela população; envolvimento estratégico do país na economia internacional, que não se isola por absoluto num mundo globalizado, mas que mantém-se soberano; e, ainda, atuação sob a perspectiva regional, ampliando a redução dos circuitos

produtivos e distributivos, onde os pequenos e médios estabelecimentos rurais ganham força (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Conforme asseverado, a questão central é a autossuficiência apta a atender as necessidades básicas do consumo alimentar da população, mas isso não implica, necessariamente, em banir ou deixar de reconhecer a contribuição econômica das exportações agroalimentares (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996), que tem seu papel na balança comercial brasileira, mas não como promotoras de segurança alimentar.

Nesse tocante, diferenciar o capital financeiro do produtivo e observar a relação entre esses é primordial para compreender o papel do setor produtivo de alimentos em seus diversos formatos na economia e na busca por alcançar soberania alimentar. O capital financeiro, pensado como a uniformização do capital através da aliança entre o capital industrial, comercial e bancário, todos sob a direção das altas finanças, tem como resultado o processo de concentração e centralização do capital e do surgimento das sociedades anônimas. Essas, por sua vez, implicam na separação da propriedade e o controle da empresa, permitindo o controle do capital financeiro na emissão e propriedade do capital fictício, traduzido em ações, debêntures, etc., proporcionando o controle do *modus operandi* da esfera produtiva da economia (SABADINI, 2015).

O impacto dessa lógica no capital produtivo, abrangido pelos meios de produção e força de trabalho (SABADINI, 2015), demonstra o processo de subordinação da riqueza privada aos mercados financeiros, característico do capitalismo moderno. Trata-se da transformação dos haveres produtivos em títulos negociáveis através da expansão da sociedade por ações em substituição à empresa familiar. Essa realidade determina que o centro decisório do processo de alocação dos recursos produtivos esteja não na firma (unidade produtiva), mas no mercado financeiro, onde se negociam os títulos e ações que compõe grande parte da riqueza privada (PINTO, 1997).

Essa mesma lógica, conforme já visto, tem se aplicado ao setor agropecuário, em que a decisão acerca da alocação dos recursos produtivos (cujo objetivo é produzir alimentos) está cada vez mais restringida às necessidades e vontades do mercado financeiro. Tal fator impacta na renda do capital produtivo e do trabalho. Há uma correlação positiva entre o lucro do capital produtivo e a variação do salário real. A exemplo, no Brasil, no período 1995 e 2004, dados demonstram a correlação negativa entre a taxa de lucro do capital financeiro, bem como a correlação altamente positiva entre a taxa de lucro do capital financeiro e a taxa de desemprego, conforme pesquisa realizada pelo professor de economia Reinaldo Gonçalves no ano de 2006. A análise demonstra que, no Brasil, as taxas de lucro do capital financeiro apresentam

desempenho muito superior ao do capital produtivo, sendo a taxa de lucro médio dos grandes bancos privados cerca de três vezes maior do que a do capital produtivo (GONÇALVES, 2006).

Por isso, o combate no processo de financeirização da agricultura representa o enfrentamento à insegurança alimentar sob a perspectiva econômica, fazendo frente à subordinação do capital produtivo e da renda do trabalho ao capital financeiro. A proposição, portanto, para os fins deste trabalho, é de inverter essa lógica a partir da reforma agrária, visando estabilizar a segurança alimentar no tempo para alcance da soberania alimentar no Brasil.

Nesse tocante, a reforma agrária, conforme pesquisa até aqui realizada identifica, pode contribuir com: (i) A redução da concentração de terras impacta diretamente na valorização de terras e, por consequência, influencia na redução do processo especulativo; (ii) Promoção da agricultura familiar e, por consequência, a diversificação do processo produtivo agrícola, reduzindo a dependência de monoculturas mais suscetíveis a fomentar a especulação. Com isso, limita-se a influência do mercado de derivativos agrícolas no processo de segurança alimentar. Aqui acontece a ruptura da vinculação dos *players* que operam no mercado futuro à função macroeconômica de produzir alimentos e gerar segurança alimentar. (iii) Cooperação com a estabilidade de preços e formação de estoques; (iv) Fortalecimento do desenvolvimento econômico regional e cooperar com o abastecimento alimentar regionalizado; (v) Todos esses processos mitigam, no longo prazo, a dependência ao mercado financeiro, fortalecendo a soberania nacional e alimentar a partir da menor vulnerabilidade às crises financeiras, variação de preços e prática de comércio justo.

Tradicionalmente, a formação dos preços das commodities agrícolas se construía a partir da relação entre oferta e demanda, influenciada diretamente por fatores como transporte, armazenamento e financiamento. No entanto, com o avanço e desregulamentação dos mercados financeiros após o colapso do sistema de Bretton Woods, o capital financeiro passou a desempenhar um papel crucial na determinação dos preços. A financeirização das commodities agrícolas subverteu a forma tradicional de formação dos preços, e, com a influência do capital financeiro sobre os preços, o resultado foi de maior volatilidade e especulação, desafiando os mecanismos tradicionais de formação de preços embasados em fatores reais de produção e comercialização (PAULA; SANTOS; PEREIRA, 2015).

A partir da crise dos preços agrícolas após 2003, a correlação entre os preços de commodities e os índices financeiros aumentou, impulsionando o comércio de contratos futuros. Essa dinâmica financeira desencadeou a alta dos preços, transformando estoques físicos de commodities em derivativos. A simultaneidade entre o aumento da população subnutrida e os ganhos exorbitantes do sistema financeiro por meio de operações especulativas agravou a

crise dos preços, afinal, os mercados futuros e a financeirização das commodities são mecanismos de acumulação que distorcem a estabilização de preços. Há forte ligação entre os indicadores do mercado financeiro e a volatilidade dos preços de alimentos, fator que afeta especialmente países importadores dependentes, onde a maior parte da renda populacional é represada pela aquisição de alimentos, aumentando a vulnerabilidade às oscilações de preços (PAULA; SANTOS; PEREIRA, 2015).

Por isso, a diversificação do processo produtivo agrícola a partir do fortalecimento da agricultura familiar torna-se alternativa necessária para minimizar a referida dependência de países como o Brasil, que ao desenvolver atividades monocultoras visando a exportação, condiciona a economia do país ao desenvolvimento e expansão da economia de outros países desenvolvidos (BAMBIRRA, 2013). A limitação da atividade do mercado de futuros e derivativos agrícolas é essencial para garantir segurança alimentar à longo prazo, pois mitiga a influência do capital financeiro ao produtivo, cuja formação dos preços dos alimentos está relacionada, como dito, com elementos reais de produção e comercialização.

Nesse sentido, a formação de estoques públicos se mostra como mecanismo importante de sustentação de preços e de comercialização para balizar a formação de preços futuros e os contratos de opção de compra. A desregulação dos mercados e a abertura comercial fizeram com que o Brasil, desde a década de 1990, mantivesse baixos níveis de estoques públicos de produtos básicos, prejudicando diretamente a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966), cujos objetivos são diminuir oscilações na renda dos produtores rurais, assegurando-lhes uma remuneração mínima, além de balizar a oferta de alimentos através do incentivo à produção e garantia da regularidade do abastecimento nacional.

No Brasil há instrumentos da PGPM tais como o Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários – FEE, cujo objetivo é fornecer recursos para armazenagem e conservação de produtos para venda futura em melhores condições; Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor – FGPP, que visa permitir aos produtores rurais a venda de sua produção por preços pré-estabelecidos; Prêmio para o escoamento de Produto – PEP, que fornece subvenção econômica para escoamento de produto do local de produção para o de consumo; no caso específico da agricultura familiar, há o mecanismo de Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, instrumento do PAA que permite a Compra Direta da Agricultura Familiar com a finalidade de sustentar os preços; e que são importantes para formação de um preço justo e combate ao *dumping*.

No entanto, sem o fortalecimento da agricultura familiar, que tem por característica a produção de alimentos da cesta básica (arroz, feijão, leite, trigo, hortifrutis, etc.), tais medidas não alcançarão o êxito de formação de estoque público de itens que compõem à soberania alimentar, restringindo-se à formação de estoques seguros de commodities como milho, sorgo e soja.

Analisando dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2024), verifica-se que nos últimos dez anos o estoque público de alimentos sofreu um decréscimo significativo. Comparando os estoques de arroz e milho, verifica-se que em 2014 havia um estoque de 1.873.296 toneladas de milho, contra 673.051 toneladas de arroz; em 2019, o estoque era de 780.950 toneladas de milho, contra 24.896 toneladas de arroz; em 2024 há 350.201 toneladas de milho estocadas, contra o absurdo de 0 toneladas de arroz em estoque. A contribuição da agricultura familiar para os estoques de alimentos como arroz, milho, açúcar, mandioca, feijão, trigo, leite, que se mostrava significativo ao longo dos anos, com variações constantes, demonstrou uma queda mais que drástica a partir dos anos de 2016 e 2017 em diante, chegando, na maioria dos itens, a zerar sua contribuição com o estoque alimentar.

Portanto, a adoção de medidas que promovam não apenas o estoque de abastecimentos de alimentos da cesta básica que garantem segurança alimentar, mas também de fortalecimento dos sistemas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, são essenciais para fortalecer uma estrutura de soberania alimentar. Após o retrocesso sofrido pela revogação em 2019 do através do Decreto 7.920 de 2013 que instituiu o Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos - CIEP, com objetivo de definir as condições para aquisição e liberação de estoques públicos de alimentos, o Ministério da Agricultura recentemente apresentou planos para o próximo Plano Safra, que estimulará o plantio de produtos básicos da alimentação brasileira para a formação de estoques públicos.

O programa, segundo o Ministro da Agricultura, tem o objetivo de estimular a produção agropecuária por meio de empréstimos a juros mais baixos, assim, a formação de estoque servirá para garantir o abastecimento nacional. Nas palavras do ministro "a gente [precisa] diversificar a produção brasileira, tirar do produtor a opção de só plantar soja, milho, algodão". A ideia é oferecer contratos de opções para esses produtos que, segundo o ministro, "são a base da alimentação brasileira. É o arroz, feijão, trigo, a mandioca". Tal conduta deriva muito dos acontecimentos de desastres climáticos recentes e, ainda, do enfraquecimento da soberania alimentar brasileira, que promoverá, através da Conab, leilão público para compra de arroz importado, pretendendo, com isso, adquirir 300 mil toneladas de arroz (CONAB, 2024).

Esses são exemplos que demonstram a importância do combate à financeirização da agricultura, pois retratam, em um mesmo ano, a falta de alimentos básicos suficientes em estoque, e, por outro lado, a dependência do país com relação às importações de um produto que faz parte da cesta básica brasileira.

Essa dependência, por sua vez, exerce forte influência na capacidade de ter acesso à alimentação pela população, afinal, em países semi-industrializados como o Brasil, em que a renda da população é altamente comprometida pela compra de alimentos, o setor agrícola detém forte determinação no salário real dos trabalhadores rurais e urbanos. Nesse tocando, é válido trazer o exemplo do México em que os governos oscilavam entre adoção de uma política agrícola centrada na alta produção de comida barata e uma política agrícola voltada à alocação setorial de rendas institucionais (políticas assistencialistas) (VEIGA, 1991).

Nessa estrutura agrícola bimodal, enquanto os preços do mercado internacional situam-se abaixo dos preços internos, torna-se vantajoso comercializar internamente. Porém, quando a relação de preços se inverte, a agricultura patronal passa a pressionar o Estado para que os preços internos lhe garantam os mesmos níveis de captação de renda até então obtidos com exportação. Nesse panorama, a renda do trabalhador é permanentemente estrangida e reduzida em razão da constante tendência altista do preço, controlado pelo setor produtivo subordinado ao capital financeiro (VEIGA, 1991).

A ruptura dessa lógica, que também é realidade no Brasil, parte da necessária promoção de uma reforma agrária séria e o desenvolvimento da agricultura familiar, pois esta, por um lado, potencializa o acesso à alimentos base através do barateamento advindo da maior disponibilidade. Com isso, o salário real passa a ter maior capacidade de compra, acrescentando à massa de consumidores e fomentando a economia nacional.

Por outro lado, a agricultura familiar fomenta o desenvolvimento rural regional, o que, invariavelmente, reflete no desenvolvimento urbano. Em suma, esse é o instrumento estratégico que dá sentido econômico à reforma agrária que se precisa, assim descrita por Veiga (1991, p. 62 a 63):

Precisamos de uma reforma agrária que desafogue os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma reforma agrária que transforme arrendatários em proprietários; **uma reforma agrária que ofereça terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, uma reforma agrária cuja diretriz central seja o fomento e o apoio a nossa agricultura familiar.** Isto só será possível, evidentemente, se a política agrícola deixar de favorecer escandalosamente o segmento patronal da agropecuária brasileira, que ganhou muita força nos últimos vinte anos devido ao apego de nossas elites ao modelo pré-fordista de crescimento. (grifei)

Esse modelo de reforma agrária pretende, portanto, romper a aliança entre o capital produtivo e o capital financeiro, entregando nas mãos da agricultura familiar a função macroeconômica de promover segurança alimentar plena. Nesse tocante, as grandes produtoras de commodities poderão seguir cumprindo seu papel na economia nacional, porém, com limites muito bem delimitados, qual seja: não atingir o *status* de soberania alimentar nacional.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou identificar os obstáculos e apresentar elementos essenciais para superação dos níveis de insegurança alimentar e nutricional através do instrumento jurídico da reforma agrária cujo objetivo é promover soberania alimentar no Brasil, a partir de objetivos específicos teóricos amparados por dados, análise de casos concretos, jurisprudência e análise de legislação

O primeiro objetivo específico, que visava conhecer e identificar os problemas ecossocioeconômicos enfrentados para implementar uma reforma agrária que promova segurança alimentar foi atingido. Foram identificados obstáculos em razão da ausência de distribuição eficaz de terras, incentivo ao modelo produtivo monocultor para exportação e ausência de políticas acessórias ao instrumento da reforma agrária como gerador de obstáculos sociais de superação da fome.

Os obstáculos para superação da insegurança nutricional a partir da qualidade dos alimentos se verificou na ausência de desapropriação eficaz pelo descumprimento da função socioambiental e ausência de adoção de políticas que incentivam um modelo de exploração sustentável e que promove serviços ambientais. Por fim, os obstáculos econômicos foram observados através da manipulação do capital produtivo pelo capital financeiro, fator que torna países subdesenvolvidos em países altamente dependentes da economia de países desenvolvidos e das variações do mercado externo, afetando diretamente o desenvolvimento da segurança alimentar no cenário nacional através dos preços e ac

O segundo objetivo específico buscou estabelecer graus de segurança alimentar visando compreender como os elementos ecossocioeconômicos devem se desenvolver para evolução dos níveis de segurança alimentar com o objetivo de alcançar soberania alimentar. Este resultado foi analisado a partir da relação com os níveis de insegurança alimentar estabelecidos pelo IBGE, e, como efeito, demonstrou como o desenvolvimento dos elementos de acesso, disponibilidade, utilização e estabilidade no consumo de alimentos podem gerar graus mais elevados de segurança alimentar na busca por alcançar a soberania alimentar nacional.

Por fim, o terceiro e último objetivo, que pretendeu propor medidas para superação da fome no Brasil, tendo a reforma agrária como instrumento principal para tanto, também foi atendido. Como produto, a implementação efetiva dos instrumentos de uma reforma agrária aliada ao desenvolvimento das políticas agrícolas e políticas públicas acessórias tomou protagonismo. A agricultura familiar se mostrou como experiência de impulsionamento da

economia dos países desenvolvidos e modelo que merece ser impulsionado para promover o abastecimento alimentar desse país de dimensões continentais.

No nível da qualidade alimentar, a desapropriação de propriedades que descumprem a função socioambiental se mostra como instrumento repressivo à exploração predatória dos recursos naturais. Além disso, a reforma agrária pode e deve ter viés ecológico, na medida em que a produção de tipo familiar já se mostra como modelo mais compatível com a preservação dos recursos naturais. Nesse ponto, a criação de políticas acessórias alinhadas ao conceito da multifuncionalidade da agricultura para incentivo e educação de assentados e pequenos produtores rurais se revela como importante instrumento preventivo de proteção ao meio ambiente no campo, permitindo otimizar a produção sustentável através da reforma agrária.

A estabilidade como condição *sine qua non* para se obter soberania alimentar se apresentou como elemento construído a partir dos pilares: formação de estoque, abastecimento alimentar e preços justos. O acesso à terra, desenvolvimento de políticas públicas que promovam a agricultura familiar, incentivo à produção sustentável, todos esses elementos por si só não garantem a soberania alimentar sem um projeto de reforma agrária que tenha por fim sustentar esses pilares e gerar estabilidade no acesso, disponibilidade, utilização dos alimentos.

Por isso a problemática dessa pesquisa era se a reforma agrária enquanto instrumento jurídico de superação de obstáculos ecossocioeconômicos é capaz de garantir melhores níveis de segurança alimentar e nutricional para atingir a soberania alimentar?

Isso porque, como visto, a fome não é questão de capacidade produtiva, e sim uma demanda advinda de desdobramentos econômicos, sociais e até mesmo ecológicos que inviabilizam o acesso à comida de qualidade para todos garantindo para além do mínimo existencial, uma vida humana digna, tal como o preceito constitucional brasileiro preconiza. Por isso, esse trabalho se propõe a olhar para cada um desses problemas sob a perspectiva da questão agrária, e, através do instrumento da reforma agrária fornecer respostas para o combate à fome no Brasil. É fato que muitos outros problemas podem contribuir para o cenário geral de insegurança alimentar, porém, certamente, a questão agrária é a origem delas, pois não existe fome onde há acesso à terra de qualidade para produzir e colher seus frutos.

Diante de tal cenário a reforma agrária se mostra como protagonista da proposta apresentada, uma vez que para além de instrumento de distribuição de terras, visa promover justiça social, progresso e bem-estar do trabalho rural e o desenvolvimento econômico do país. Cetro é que enxergar e aplicar a potencialidade das diversas ramificações desse potente instrumento jurídico viabilizará desenvolvimento nacional.

A hipótese testada neste trabalho que consistia na utilização do instrumento jurídico de reforma agrária como apto para superação de problemas ecossocioeconômicos visando atingir soberania alimentar e nutricional foi confirmada. Para tanto, foram estabelecidos procedimentos metodológicos para a identificar os obstáculos ecossocioeconômicos existentes e que dão resultado à insegurança alimentar e nutricional (capítulo 1); bem como a construção de níveis de segurança alimentar que podem ser atingidos a partir da superação desses obstáculos (capítulo 2) e, por fim, foram apresentadas propostas e elementos geradores de superação dos obstáculos e escalonamento dos níveis de segurança alimentar e nutricional até o alcance da soberania alimentar (Capítulo 3).

Por fim, a contribuições deste trabalho é apontar caminhos basilares para enxergar o problema da fome como fruto da questão agrária, além de apresentar propostas gerais para futuros estudos aprofundados de como a reforma agrária, a partir dos muito elementos que ela demonstrou contribuir, pode ser implementada na prática através do campo jurídico e de políticas públicas para promoção da segurança alimentar e nutricional nacional. A importância da pesquisa está em observar que a fome possui raízes muito profundas e está diretamente ligada ao acesso à terra, defesa dos recursos naturais e mercado de comercialização dos alimentos, podendo essa realidade ser rediscutida a partir da revisitação da questão agrária brasileira.

A fome é discutida a partir de diversas perspectivas, mas precisamos discuti-la da origem: inaccessão à terra provedora.

## REFERÊNCIAS

**AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA).** Agenda 21 global: relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, 1992. Disponível em: [https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-05/agenda\\_21\\_global\\_integra.pdf](https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos_restritos/files/documento/2019-05/agenda_21_global_integra.pdf). Acesso em: 12 abr. 2024.

ALEM, Daniel; OLIVEIRA, Gilca Garcia de; OLIVEIRA, Jaqueline; IMBIRUSSÚ, Erika. Segurança alimentar e soberania alimentar: construção e desenvolvimento de atributos. **XX Encontro Nacional de Economia Política**, 2015.

ASSIS, Renato Linhares de; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 6, 2002.

BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. 2. Ed. Florianópolis: Insular, 2013.

BATISTA, Natália Nunes Ferreira; FERREIRA, Jaqueline; LEITÃO, Sérgio. (coord.) Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo: Instituto **Escolhas**, 2019.

BERNSTEIN, Henry. Soberania alimentar: uma perspectiva cética. **Sociologias**. 2015, v. 17, n. 39. Acessado em 12 Jun. 2023, pp. 276-336. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-017003912>. Epub May-Aug 2015. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/15174522-017003912>.

BIJOS, L. M. J., DAYRELL, C. C. aquisição de terras por estrangeiros e soberania: aportes para uma proteção normativa. In **Revista de Direito das Cidades**, vol. 09, nº 4. ISSN 2317-7721. p. 1766-1783, 2017.

BITTAR, Eduardo C.B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 291.

BONNAL, P.; MALUF, R. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. 2009.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil de 1946. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: em 12 set. 2023.

BRASIL. DECRETO Nº 11.820, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2023 Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm). Acesso em: 12 Set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. **Planalto**. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Plano Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1985/d91766.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91766.html). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 10, de 9 de Novembro de 1964. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc10-64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Função social é requisito para impedir desapropriação de terras produtivas, decide STF. **Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111076.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111076.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. LEI Nº 13.986, DE 7 DE ABRIL DE 2020. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113986.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113986.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. LEI Nº 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm).

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei no 4.829, de 5 de novembro de 1965. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei no 5.709, de 7 de outubro de 1971. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.,das%20atividades%20pesqueira%20e%20florestal](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.,das%20atividades%20pesqueira%20e%20florestal). Acesso em: 12 Set. 2023.

BRASIL. LEI Nº 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991. Planalto. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003. Disponível em: [https://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdfdht/plano\\_nac\\_reforma\\_agraria\\_2.pdf](https://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf). Acesso em: 03 mai. 2024.

BRASIL. Relatório Nacional Brasileiro – **Cúpula Mundial da Alimentação**. Brasília (DF), Ministério das Relações Exteriores, 1996.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 19.088/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 14/12/2016, DJe de 3/2/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.641.038/CE**, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 6/11/2018, DJe de 12/11/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2213 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00296.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3865**, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG. 13-09-2023 PUBLIC 14-09-2023).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 482452. AgR**, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016. Acesso em: 12 set. 2023.

BRIANEZI, Thaís. A reforma agrária ecológica na Floresta Nacional de Tefé. **Revista de Estudos Amazônicos**, v. 153, 2007.

CAISAN. **I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CAISAN. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2016/2019 Revisado. Brasília, DF: CAISAN, 2018.

CARNEIRO, M. G. R. et al. Quintais produtivos: contribuição à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável local na perspectiva da agricultura familiar (O caso do assentamento Alegre, município de Quixeramobim/CE). **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 8, n. 2, p. 135-147, 2013.

CASTRO, Josue de. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 6. ed. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2006.

CARNEIRO, M. G. R, et al. Quintais Produtivos: contribuição à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável local na perspectiva da agricultura familiar (O caso do Assentamento Alegre, município de Quixeramobim/CE). **Revista Brasileira de Agroecologia**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revista.aba-agroecologia.org.br/rbagroecologia/article/view/10589>.. Acesso em: 24 jul. 2024.

CATAÑO HOYOS, C. J.; D'AGOSTINI, A. SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS/Food Security and Food Sovereignty: convergences and divergences. **Revista Nera**, [S. l.], n. 35, p. 174–198, 2017. DOI: 10.47946/rnera.v0i35.4855. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4855>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CATTELAN, Renata; MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. A Reforma Agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995-2019). **Revista NERA**, v. 23, n. 55, p. 138-164, set.-dez., 2020.

CAUME, David José. Segurança alimentar, reforma agrária e agricultura familiar. **Revista da UFG**. Vol. 5, N. 1, abril de 2003.

CAVALLI, S. B.. Segurança alimentar: a abordagem dos alimentos transgênicos. *Revista de Nutrição*, v. 14, p. 41–46, 2001.

CHIODI, R. E.; MORUZZI MARQUES, P. E. Multifuncionalidade da Agricultura e Serviços ambientais: aproximações e distanciamentos como referenciais de políticas públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 16, n. 45, p. 214–232, 2018. DOI: 10.21527/2237-6453.2018.45.214-232. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6893>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHIODI, Rafael Eduardo; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Multifuncionalidade da Agricultura e Serviços Ambientais: aproximações e distanciamentos como referenciais de políticas públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 45, p. 214-232, 2018.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 19, n. 55, p. 33–48, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10092..> Acesso em: 23 jul. 2024.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. Série histórica de Estoques Públicos. Brasília: Conab, 2024.

CONAB. **Conab realiza leilão quinta-feira para compra de arroz importado**. Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5559-conab-realiza-leilao-quinta-feira-para-compra-de-arroz-importado>.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA VÍA CAMPESINA, 2., 1996, Tlaxcala. **Declaración de Tlaxcala**. Tlaxcala, México, 1996. Disponível em: <https://viacampesina.org/es/ii-conferencia-internacional-de-la-via-campesina-tlaxcala-mexique-18-al-21-abril-1996>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DE PAULA, N.; SANTOS, V. F.; PEREIRA, W. S. A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 2, p. 294-314, 2015.

DELGADO, G. Segurança alimentar e desenvolvimento rural – o Plano Safra 2003-2004 e o Plano Nacional de Reforma Agrária. In: Rocha, M. (org.). **Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil**. S. Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

DELGADO, Guilherme C. **Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio** – Meio Século de Mudanças Cíclicas, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, trabalho e dinheiro**. São Paulo: Edições Loyola, 2018.

DELGADO, Guilherme. **A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003**. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, DF: IPEA, 2005.

DERANI, Cristiane; SCHOLZ, Mariana Caroline. A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para commodities agrícolas de exportação no Brasil. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2017.

DERANI, Cristiane; SCHOLZ, Mariana Caroline. A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para commodities agrícolas de exportação no Brasil. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2017.

DEUS, Rafael Mattos de. M.; BAKONYI, Sonia Maria Cipriano. O impacto da agricultura sobre o meio ambiente. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, p. 1306-1315, 2012.

ESQUERDO, Vanilde F. De Souza; BERGAMASCO, Sonia MPP. Balanço sobre a reforma agrária brasileira nas duas últimas décadas. **Interciencia**, v. 38, n. 8, p. 563-569, 2013.

FABRINI, J. (2017). Os Movimentos Camponeses E A Soberania Alimentar Nacional. *GEOgraphia*, 19(39),54-69. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2017.v19i39.a13786>. Acesso em: 15 mai. 2024.

FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil, um retrato multidimensional, relatório. Brasília: 2014.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido. Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. Tradução. São Paulo: Singular, 1997.

FERLINI, Vera Lucia Amaral. O mito do latifúndio. In: **Açúcar e colonização**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 211-231.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio. Mercado de terra, commodities boom e land grabbing no Brasil. **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**, v. 1, p. 20-38, 2017.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **Primary Commodity Price System**. Washington, DC: 2023. Dados disponíveis em <https://data.imf.org/?sk=471ddd8-d8a7-499a-81ba-5b332c01f8b9>. Acesso em: 23 ago. 2023.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007, Nyéléni. **Las políticas de Comercio Internacional y los Mercados Locales**. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007c. (Apuntes para guiar las discusiones). Disponível em: <http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/Politicacomercio-internacional-mercados.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ da, André Viana; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. **Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, p. 217-236, 2010.

GOMES, C.M.P. **Financeirização da terra e poder corporativo na “última” fronteira agrícola – Matopiba**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Projeto de Qualificação de Tese de Doutorado, 2017.

GOLDFARB, Y. Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill. **REVISTA NERA**, [S. l.], n. 28, p. 32–67, 2015. DOI: 10.47946/rnera.v0i28.3990. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3990>. Acesso em: 23 jul. 2024.

GONSALES, P. L. B. A implementação jurídica das unidades de conservação por meio da desapropriação. *Revista Internacional Resiliência Ambiental e Ciência Sociedade*. IJERRS - ISSN 2675 3456 - V. 4, N. 3, 2022.

GONÇALVES, Reinaldo. Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil. Enpublicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. **Tendencias globales y experiencias nacionales**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C06Goncalves.pdf>

GROSSI, Mônica. Questão ambiental, reforma agrária e agroecologia: desafios políticos ao MST. **Libertas**, v. 17, n. 2, 2017.

HAESBAERT, Rogério. Ordenamento territorial. **Boletim goiano de Geografia**, v. 26, n. 1, p. 117-124, 2006.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. Grupo Gen-Atlas, 2017.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, SP, v. 21, n. 1, p. 417–421, 2015. DOI: 10.20396/san.v21i1.1386. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386>. Acesso em: 01 abr. 2024.

IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7222745/mod\\_resource/content/2/relatorio%20publicado%20IBGE\\_POF\\_2017\\_2018.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7222745/mod_resource/content/2/relatorio%20publicado%20IBGE_POF_2017_2018.pdf). Acesso em: 19 jun. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, p.1-267, 2009.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Carta de Conjuntura. Brasília: 2023. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/comercio-exterior-do-agronegocio/>. Acesso em: 09 set. 2023.

LEITE, S. P. et al. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Unesp, 2004.

MAIA, Alexandre Gori; BUAINAIN, Antonio Marci. **O novo mapa da população rural brasileira**. Confins, 2015. Disponível em: URL: <http://journals.openedition.org/confins/10548>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.10548>. Acessado em 19.jul.2023.

MAIA. A desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis rurais produtivos disfuncionais: dignidade humana, soberania alimentar, agroecologia e direitos da natureza. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, v. 11, n. 2, 2023.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 4, n. 1, p. 66-88, 1996.

MALUF, Renato. S. Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial da Alimentação. **Relatório Técnico do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional** – CERESAN. 2006.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Safe, 2003. Disponível em [https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-03/parte\\_3\\_1\\_carlos\\_mares.pdf](https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/parte_3_1_carlos_mares.pdf). Acesso em: 23 mai. de 2023

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança alimentar e nutricional**, v. 17, n. 2, p. 78-87, 2010.

MATO GROSSO. **Agente laranja**: pecuarista desmata o Pantanal com substância altamente tóxica. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. s.d. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/portalcao/news/719/138759/agente-laranja-pecuarista-desmata-o-pantanal-com-substancia-altamente-toxica>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MAZZALI, Leonel. **O processo recente de reorganização agroindustrial**: do complexo à organização "em rede". São Paulo: Editora Unesp.

MDIC, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Balança Comercial Mensal - Dados Consolidados**. Brasília: 2023. Disponível em [https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes\\_dados\\_consolidados/nota.html](https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/nota.html). Acesso em: 20 ago. 2023.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. In SCHINIDER, Sergio; GRISA, Catia (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista Cej**, v. 8, n. 27, p. 86-94, 2004.

MORAES, A. C. R. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

MORAES, Reginaldo C.; ÁRABE, Carlos Henrique Goulart; SILVA, Maitá de Paula. **As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

MOREIRA, Roberto José. Críticas ambientalistas à revolução verde. **Estudos sociedade e agricultura**, 2000.

MUELLER, C. C.; MARTINE, G.. Modernização da agropecuária, emprego agrícola e êxodo rural no Brasil - A década de 1980. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 407-427, jul. 1997.

MULLER, Jose Antonio (org.); BAZZANELLA, André; PENZLIEN, Elisabeth; SILVA, Everaldo. **Metodologia científica**. Indaial: Uniasselvi, 2013.

NERA, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. FCT/ UNESP. Coordenação: GIRARDI. E. P.; - Presidente Prudente, São Paulo. Dezembro de 2018. **RELATÓRIO DATALUTA BRASIL**.

NICODEMO, Maria Luiza Franceschi; PRIMAVESI, Odo Maria Arthur S.P.R; HAMMES, Valéria Sucena Hammes. **O que é segurança alimentar e como contribuir com ela**. 2012.

OLALDE, Alicia Ruiz; PORTUGAL, Cadjá Araújo. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e sua inserção no enfoque territorial no Brasil. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural** “Dinâmicas Setoriais e Desenvolvimento Regional. 2004. p. 21-49.

PASQUALOTTO, N.; KAUFMANN, M. P.; WIZNIEWSKY, J. G. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável**. Santa Maria, RS: UFSM, 2019.

PEREIRA, Mônica Cox de Britto. Reforma Agrária e Meio Ambiente: interfaces da função social e ambiental da terra. **Geographia** (UFF), v. 7, p. 93-111, 2005.

PEREIRA, N.; FRANCESCHINI, S.; PRIORE, S.. Qualidade dos alimentos segundo o sistema de produção e sua relação com a segurança alimentar e nutricional: revisão sistemática. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 4, p. e200031, 2020.

POMPEIA, Caio; SCHNEIDER, Sergio. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. **Agronegócio em tempos de colapso planetário: abordagens críticas**. v. 57, p. 175-198, jun. 2021.

PORTO, Gonçalves., WALTER, Carlos., ALENTEJANO, Paulo. **Geografia Agrária da Crise dos Alimentos no Brasil**, 2009. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/14291913/geografia-agraria-da-crise-dos-alimentos-no-brasil-dr-carlos-usp/7>. Acesso em: 09 set. 2023.

PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RANGEL, Inacio M. A questão da terra. **Revista de Economia Política**, Vol. 6, nº 4, out./dez. 1986.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma Agrária e Distribuição de Renda - Janeiro/Abril de 1991. *Reforma Agrária*, v. 21, p. 3-21, 1991.

ROSSET, Peter. Alternativa à política fundiária de mercado: Reforma Agrária e Soberania Alimentar. In: **Capturando a terra**. SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Mendes (Orgs). São Paulo: Expressão Popular, 2006, p- 315-342.

RYFF, T. B. B. Agricultura e meio ambiente: uma abordagem econômica. in **AgroANALYSIS**, v. 15, n. 4, p. 7-13, 1995.

SABADINI, Mauricio de Souza. Sobre o conceito de capital financeiro. *Temporalis*, v. 15, n. 30, p. 71-92, 2015.

SACHS, Ignacy. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 75-82, set. 2001.

SALATI, Paula. Plano Safra terá estímulo a plantio de alimentos básicos para formação de estoques públicos, diz ministro da Agricultura. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2024/06/01/plano-safra-tera-estimulo-a-plantio-de-alimentos-basicos-para-formacao-de-estoques-publicos-diz-ministro-da-agricultura.ghtml>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SANTOS, Guilherme Ribeiro dos. **A Lei nº 13.986/2020 como efetivação do papel do estado na economia frente às demandas do agronegócio**. 2021.

SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho dos. O Que Teve De Reforma Agrária No Governo Lula?. **Campo Território: revista de geografia agrária**, v. 6, n. 12, p. 63-78, 2011.

SAUER, S; PEREIRA, J. M. M (orgs.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. 1ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. In SCHINIDER, Sergio; GRISA, Catia (orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

STEDILE, João Pedro (org.) A questão agrária no Brasil v. 8 - Situação e perspectivas da Reforma Agrária na década de 2000. In RIBAS, José Luiz; GOMES, Carolina Hennig. *Experiências Históricas de Reforma Agrária no Mundo: uma resenha do primeiro volume*. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 7, n. 1, p. 350-360, 2021.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, J., REGO, V. Insegurança alimentar no meio rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, 28, mai. 2020. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1526>. Acesso em: 14 Abr. 2024.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. São Paulo; Editora Brasiliense, 1998.

SILVA, José Graziano da. Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. **Agroanalysis**, v. 16, n. 3, p. 8-11, 1996.

SILVA, M. S.; LIMA, F. L. O.; SILVA, C. D. C. M.; SILVA, M. V. C. M. Alimentos transgênicos e segurança alimentar e nutricional no Brasil / Transgenic foods and food and nutritional security in Brazil. **Brazilian Journal of Health Review**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 11901–11923, 2020. DOI: 10.34119/bjhrv3n5-046. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/16312>. Acesso em: 21 abr. 2024.

SINDPFA. **Contribuições para a nova agenda da reforma agrária**. 2023, disponível em: <https://sindpfa.org.br/noticia/contribuicoes-para-a-nova-agenda-da-reforma-agraria/>. Acesso em: 09 set. 2023.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: **Propriedade da terra & transição**: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237-338.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Mendes (Orgs). Soberania Alimentar. In: Capturando a terra. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p- 315-342.

SOBHAN, R. Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development. Londres: Zed Books, 1993.

SOUZA, A. S. de. UM DEBATE ACERCA DA SOBERANIA ALIMENTAR E DA AGROECOLOGIA: UM DESAFIO DE PERCEPÇÃO E DE PRÁTICA. OU, DE QUE LADO É O MEU QUINTAL?. PEGADA - **A Revista da Geografia do Trabalho**, [S. l.], v. 10, n. 1, 2012. DOI: 10.33026/peg.v10i1.1682. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1682>. Acesso em: 28 abr. 2024.  
SOUZA, H., CRUZ, N., TABOSA, F.. Convergência espacial das rendas urbana e rural no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1446>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

PINTO, Nelson Prados Alves. O capitalismo financeiro. *Crítica Marxista*, São Carlos, v. 1, t. 5, p. 9-26, 1997.

UNCED. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). **Agenda 21 (global)**. Ministério do Meio Ambiente - MMA. Conexão Ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global>.

VECINA, Cecília Cruz. O II Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula: Uma Análise para Além do Aparente. In: **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária, Universidade Federal de Uberlândia**: Uberlândia – MG, 2012. Disponível em: [http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/1367\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1367_1.pdf). Acesso em: 08 set. 2020.

VEIGA, J. E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, DF, v. 13, n. 3, p. 383-404, set./dez. 1996.

VEIGA, J. E. DA. Fundamentos do agro-reformismo. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 23, p. 39–65, mar. 1991.

ZENERATTI, Fábio Luiz. **Propriedade e latifúndio**: introdução ao debate sobre sua origem e perpetuação no Brasil. In: Caderno de Geografia, v. 27, núm. 50, 2017, pp. 441-454. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.