

## Artigos originais

# Acesso à terra e políticas públicas acessórias: estabelecendo o nível primário para alcançar soberania alimentar a partir do instituto jurídico da reforma agrária

**Access to land and accessory public policies: establishing the primary level to achieve food sovereignty from the legal institute of agrarian reform**

  Thaymara Rodrigues Garcez<sup>1</sup>

  Frederico Alves da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** O processo de “comoditização” do campo exige, mais do que nunca, a implementação de uma reforma agrária que assegure o uso adequado da terra, promovendo acesso à propriedade rural, justiça social e desenvolvimento econômico, tendo como objetivo garantir que a terra cumpra seu papel primordial: ser provedora. Portanto, esta pesquisa comprehende que existem obstáculos socioeconômicos que inviabilizam a construção de um nível primário de segurança alimentar e nutricional no Brasil para a construção de uma reforma agrária que tenha por objetivo, primordialmente, alcançar soberania alimentar. A promoção, via reforma agrária, de efetivo acesso à terra e às políticas públicas acessórias se mostra capaz de estabelecer um nível primário de segurança alimentar e nutricional. Desse modo, para alcançar tal nível primário, mostra-se necessária a adoção de determinados instrumentos que promovam a superação dos obstáculos socioeconômicos existentes, sendo a agricultura familiar o principal deles, uma vez que tal formato

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Agrário na Universidade Federal do Goiás. Pós-graduada em Direito e Economia dos Sistemas Agroindustriais pela Faculdade da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Advogada. E-mail: thaymaragarcez@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Público e Evolução Social (UNESA). Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito Público e Evolução Social (UNESA). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento (PUC-GO). E-mail: fredericosafra@gmail.com.

de exploração favorece o alcance da soberania alimentar. A presente pesquisa se justifica pela necessidade de enfrentamento da questão agrária como política social de desenvolvimento por meio de reformas estruturais que visam pôr fim à fome. Do ponto de vista metodológico, esta é uma pesquisa normativo-jurídica; utiliza o método indutivo e deductivo para a coleta de dados; e a técnica qualitativa, sendo as fontes de pesquisa primárias e secundárias. O resultado da pesquisa demonstra que uma reforma agrária promotora da agricultura familiar aliada a políticas públicas permite alcançar o nível primário de segurança alimentar e nutricional apto a executar uma reforma agrária que pretende construir soberania alimentar.

**Palavras-chave:** Soberania alimentar. Distribuição de terras. Políticas públicas. Reforma Agrária.

**Abstract:** The process of “commoditization” of the countryside demands, more than ever, the implementation of an agrarian reform that ensures the proper use of land, promoting access to rural property, social justice, and economic development, with the aim of guaranteeing that the land fulfills its primary role: being a provider. This research, therefore, understands that there are socioeconomic obstacles that hinder the establishment of a primary level of food and nutritional security in Brazil, which is essential for constructing an agrarian reform aimed primarily at achieving food sovereignty. The promotion of effective land access and supplementary public policies through agrarian reform appears capable of establishing a primary level of food and nutritional security. Hence, to achieve such a primary level, it is necessary to adopt certain instruments that promote the overcoming of existing socioeconomic obstacles, with family farming being the main one, as this form of exploitation favors the achievement of food sovereignty. This research is justified by the need to address the agrarian issue as a social development policy through structural reforms aimed at ending hunger. Methodologically, this is a normative-legal research; it uses the inductive and deductive method for data collection; the qualitative technique, with primary and secondary research sources. The research results demonstrate that an agrarian

reform promoting family farming, combined with public policies, can achieve the primary level of food and nutritional security necessary to execute an agrarian reform that intends to build food sovereignty.

**Keywords:** Food sovereignty. Land distribution. Public policies. Agrarian reform.

Submetido em: 11 de setembro de 2024

Aceito em: 25 de janeiro de 2025

## 1 Introdução

A reforma agrária não deve ser encarada como mero instrumento antieconômico de pulverização de terras, e sim como instrumento jurídico de desenvolvimento socioeconômico apto a enfrentar a insegurança alimentar e nutricional ainda existente no Brasil.

Para melhor compreensão do instituto, o Estatuto da Terra define em seu art. 16 o objetivo da reforma agrária brasileira como sendo: 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. Portanto, a reforma agrária possui, basicamente, 3 (três) pilares principais: dar à terra utilidade produtiva; fazer da terra um instrumento de justiça social e de desenvolvimento econômico; além de promover o bem-estar do trabalhador rural por meio disso.

Os instrumentos jurídicos capazes de permitir esses avanços por meio da promoção do processo de distribuição e redistribuição de terras são diversos, sendo a desapropriação por interesse social apenas uma dessas formas. Atender ao 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; permitir a recuperação social e econômica de regiões; valorizar os recursos naturais e promover a criação de áreas de preservação, conforme disposto no artigo 18 do Estatuto da Terra.

Logo, a reforma agrária, para o presente trabalho, considerando todos os objetivos que envolvem sua programática, é instrumento jurídico que promove o acesso à propriedade rural, à justiça social e ao desenvolvimento econômico nacional por meio do uso adequado da terra, que deve ocorrer de forma racional e valorizando os recursos naturais.

A reforma agrária representa um 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). A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, define que propriedade produtiva é aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração.

Entretanto, na legislação inexiste critério qualitativo a ser considerado na análise da produtividade da propriedade, bastando atender às “metas” quantitativas de utilização da terra, pouco importando se esse uso é ou não desvirtuado. 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 por meio da qual o homem alcança os bens terrenais, 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.

Assim, a produção monocultora exportadora ainda se mostra cumpridora da função social desde que atenda aos requisitos legais – produtividade e respeito às normas trabalhistas e ambientais – mesmo que não promova direta ou indiretamente o abastecimento nacional de alimentos e o acesso à renda, ou seja, mesmo que contribua para o cenário de insegurança alimentar e nutricional existente no país.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, define que há pelo menos 3 (três) graus de insegurança alimentar (IA)<sup>3</sup>, os quais, superados, alcançam a segurança alimentar plena. Neste trabalho, no entanto, a proposta é analisar como podemos construir a superação ao menos do primeiro grau de insegurança alimentar, essencial para a construção de um projeto de reforma agrária que pretende alcançar 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), mas que agrega a autossuficiência nacional na produção, abastecimento, distribuição e acesso aos alimentos.

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. Os demais níveis, por sua vez, estabelecem-se a partir da superação da IA leve decorrente da ausência de qualidade nos alimentos e da IA leve decorrente da ausência de previsibilidade alimentar futura, não sendo, entretanto, objeto desta pesquisa.

A reforma agrária mostra-se essencial nesse processo de superação dos graus de insegurança alimentar e nutricional e elevação dos níveis de segurança alimentar e nutricional. Diante disso, define-se como questionamento desta pesquisa a seguinte problemática: o instrumento jurídico da reforma agrária permite, pelo acesso à terra e promoção de políticas públicas acessórias, estabelecer um nível primário de segurança alimentar e nutricional para construção da soberania alimentar no Brasil?

Para responder à presente problemática de pesquisa, define-se como objetivo geral analisar os obstáculos socioeconômicos de ausência de acesso à terra e políticas públicas acessórias para, a partir disso, identificar formas de superação desses obstáculos e

<sup>3</sup> Conforme já discutido na introdução deste trabalho, o IBGE, por meio 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.

estabelecer o nível primário de segurança alimentar e nutricional via reforma agrária, cujo objetivo precípua é alcançar a soberania alimentar no Brasil.

De forma específica, a pesquisa pretende conhecer os obstáculos socioeconômicos que permitem a existência de insegurança alimentar e nutricional no Brasil; estabelecer o nível primário de segurança alimentar e nutricional a partir do acesso às terras e políticas públicas acessórias e conhecer como a superação dos citados obstáculos pode estabelecer o referido nível primário de segurança alimentar e nutricional por meio do instrumento jurídico da reforma agrária. A presente pesquisa justifica-se diante da necessidade de enfrentamento da reforma agrária como política de desenvolvimento socioeconômica – e não de contenção da miséria no campo – para promover a elevação dos níveis de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

O conceito de segurança alimentar, importante para este trabalho, está na Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil, e, em seu art. 2º, §3º, define que esta consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, ressaltando 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, prevendo, inclusive, a participação do Estado nesse processo (art. 2º, §2º) como principal promotor do direito à segurança alimentar e nutricional.

Por isso, o artigo se dedica a analisar o histórico concentrador de terras no Brasil e o modelo de exploração agropecuário que sustenta esse processo, obstáculos socioeconômicos que geram e promovem insegurança alimentar e nutricional no cenário nacional. Em seguida, averigua a formação de um nível primário de

segurança alimentar e nutricional a partir do acesso a terras e políticas públicas acessórias, haja vista tornarem viável o acesso à alimentação e disponibilidade de alimentos. Por fim, investiga como o instrumento jurídico da reforma agrária aliado a políticas públicas acessórias é capaz de promover a agricultura familiar, modelo produtivo que permite a criação de mercados internos que apoiam a atividade econômica nacional e fomenta o abastecimento e distribuição de alimentos.

## 2 Ausência de distribuição de terras e adoção de políticas acessórias aos trabalhadores rurais como primeiro obstáculo à segurança alimentar

Reforma agrária é o instrumento jurídico que busca promover o acesso à propriedade rural, justiça social e desenvolvimento econômico nacional por meio do uso adequado da terra, sendo a distribuição desta 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, num nível mais elevado, promovendo o uso sustentável da terra distribuída e o desenvolvimento social.

Quando se propõe pensar na reforma agrária com o objetivo de 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. O Censo Agrário de 2017 promovido pelo IBGE (2017) apontou que no Brasil há um total de 5.073.324 estabelecimentos agropecuários<sup>4</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

4 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 estabelecimentos, em termos de extensão, ocupam 47,60 %, ou seja, quase metade da área nacional.

**Quadro 1 – Estabelecimentos Agropecuários no Brasil<sup>5</sup>**

Área dos estabelecimentos agropecuários em 2017		
Grupos de área	Estabelecimentos	Área (ha)
Menos de 10 ha	2.543.681	7.993.969
De 100 a menos de 1000 ha	1.980.684	63.810.646
De 1000 ha e mais	420.719	112.257.511

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 (1979), importa no principal obstáculo implantado no organismo social brasileiro ao desenvolvimento econômico e cultural do país.

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 com base em 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, por meio 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>6</sup>, sendo 11.607.168 com laços de parentesco com o produtor e 5.942.275

5 Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE, 2017).

6 O levantamento foi feito por grupos de dias trabalhados, chegando ao resultado apresentado.

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 três 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. Sinaliza, ainda, que o trabalho familiar no campo gera mais oportunidades e fontes de renda, autonomia e trabalho.

Esse cenário está muito relacionado à prática de expansão e absorção do máximo de terras aproveitáveis, que elimina lavradores independentes, proprietários ou não, bem como suas culturas de subsistência, fator ligado à grande exploração de tipo comercial, que visa a concentrar a renda mediante exploração da mão de obra barata (Prado Junior, 1979), cada vez 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 e 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 por meio 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 à 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, fez-se 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, como o imóvel que excede a dimensão máxima fixada na lei ou que, não excedendo, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do imóvel, com fins especulativos, ou seja, quando há exploração inadequada.

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 apresentada na 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, seriam 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, determina 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 à atualização de tais índices (SINDPFA, 2023).

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 n.º 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 extractiva 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, desde 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 ambiental e as de preservação permanente (Brasil, 2003, art. 6º). O Grau de Eficiência na Exploração (GEE), por sua vez, é calculado com base no tipo de produção em relação aos índices de rendimento e lotação (Brasil, 2003, art. 9º) para determinar o nível de eficiência produtiva da propriedade.

A apuração dos referidos índices é feita pelo INCRA, que 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 a 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 tenham como escopo fomentar uma produção que atenda ao mercado interno com alimentos da cesta básica e resguarde

os recursos naturais essenciais. Este é, sem dúvida, 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 à exportação, atende objetivamente à 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 pela Lei n.º 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 por meio 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 ocasionados 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>7</sup> (Pompeia; Schneider, 2021). A proposta do *agrobusiness* para o desenvolvimento social e econômico no meio rural é a chamada Revolução Verde, que tem por objetivo proporcionar segurança alimentar por meio do incentivo ao uso de agrotóxicos, à mecanização, modernização e capitalização do campo, visando a 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,

<sup>7</sup> Em 1993, a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) publicou um livro que se propunha a enxergar a segurança alimentar nacional por meio da atuação do agronegócio, cujo título é "Segurança alimentar – uma abordagem de agrobusiness". A citada obra, que caracteriza um marco da abordagem do agronegócio em relação ao tratamento da segurança alimentar no país, visava, ao mesmo tempo, a chamar a 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.

especialmente nos anos 1960 e 1970, seguida da intensificação das políticas e práticas neoliberais e de abertura dos mercados nos anos 1990, 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, o desemprego crescente, a favelização dos trabalhadores rurais, o êxodo rural, o esvaziamento do campo, a 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 – como sanção constitucional imponível 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, está embasada 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 por meio da distribuição de terras.

A distribuição de terras não necessariamente acontecerá por meio da desapropriação, prevendo a legislação (Estatuto da Terra) outras modalidades pelas quais a mesma pode se concretizar, podendo ser por meio da doação, compra e venda, arrecadação, reversão à posse do poder público quando esta é esbulhada, entre outras (Brasil, 1964, art. 17). Isso porque, de fato, muito além de ser instrumento de justiça social, a reforma agrária também é um instrumento pelo qual o Estado promove ordenamento territorial, na condição de maior agente da produção do espaço por meio de suas políticas, uma 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>8</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 um instrumento que permite ao Estado promover, por meio de estratégia fundiária, a ordem econômica e social.

É por isso que Silva (1998), já no final da década de 1990, 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

<sup>8</sup> José Graziano da Silva defendia a tese de que a reforma agrária não deveria se dar essencialmente por via agrícola, mas também por meio 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 ao excedente populacional.

uma redistribuição de renda (Silva, 1998). Essa questão perpassa por tantas outras políticas diretamente relacionadas à segurança alimentar no campo, como a política de preços mínimos, crédito, comercialização e assistência técnica, todas importantes para a geração de renda, as quais, em geral, beneficiam os grandes produtores (Conchol, 2005).

Por isso, a reforma agrária, amparada por políticas públicas acessórias, é capaz de alavancar a ordem social e econômica, inclusive por meio 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.

## 2.1 Asegurança alimentar definida pelo acesso à propriedade (função social) pela reforma agrária

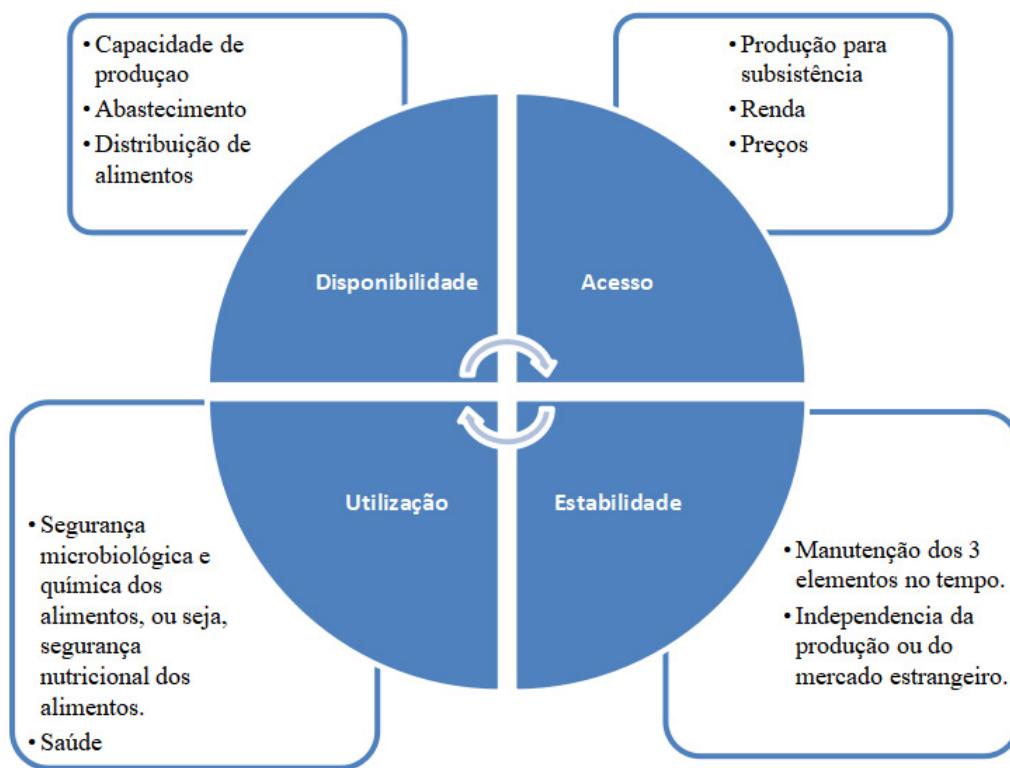
A Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em seu art. 3º, define como segurança alimentar a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente” (Brasil, 2006). A referida conceituação legal segue a definição de segurança alimentar prevista pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2014), que dispõe que a segurança alimentar e nutricional se constitui com base em quatro elementos: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.

Conforme o relatório, para garantir a segurança alimentar é preciso, primeiramente, assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente para toda a população. Isso envolve aspectos como a produção agrícola, o comércio, tanto internacional quanto nacional, e a distribuição adequada dos alimentos. O acesso físico e econômico aos alimentos ocorre quando todos têm condições de adquiri-los de maneira socialmente aceitável, seja por meio da produção própria, compra, caça ou troca. Essa dimen-

são é complexa, pois abrange não só o preço dos alimentos, como também o custo de outras necessidades básicas que competem com eles, além de outros fatores que influenciam os recursos disponíveis para cada família. A utilização dos alimentos e nutrientes, geralmente abordada em termos de aproveitamento biológico, é influenciada por condições de saneamento, saúde e pela segurança microbiológica e química dos alimentos. Assim, essa dimensão também inclui o conhecimento nutricional, as escolhas e hábitos alimentares, e o papel social da alimentação no contexto familiar e comunitário. Por fim, a estabilidade refere-se à permanência ao longo do tempo dos três elementos mencionados.

Portanto, a segurança alimentar, considerando tais elementos, e, ainda, os elementos que compõem a presente pesquisa, compõem o seguinte esquema:

**Figura 1 – Elementos que compõem a segurança alimentar e nutricional plena<sup>9</sup>**



<sup>9</sup> Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO, 2014).

A estabilização desses elementos no tempo e em detrimento da oscilação do mercado internacional subsidiaria 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 às 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, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal brasileira, tratando-se de direito fundamental resguardado pela Carta Magna, exige o respeito à soberania, pois é esta que 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 apresentado 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).

O acesso à terra produtiva e à estabilidade dos preços dos produtos são a base para atingir segurança alimentar genuína (Goldfarb, 2018). 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 ao 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 Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo IBGE nos anos de 2017/2018 apresenta resultados com base nos 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) como 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>10</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>11</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 à alimentação saudável e

10 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).

11 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).

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 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>12</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. Nas 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 n.º 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 a superar o cenário apresentado pela última POF, em que se verificou a redução na prevalência de domicílios particulares brasileiros que tinham acesso à alimentação em relação aos anos 2004, 2009 e 2013 (IBGE, 2017), a reforma agrária se mostra

12 Conforme dados da POF 2017/2018, havia um total de 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).

como instrumento jurídico relevante, pois proporciona acesso à terra e à 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 n.º 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 por meio de medidas diversas – legislação e/ou políticas públicas – que viabilizem o acesso a terras com políticas públicas acessórias – crédito rural, assistência técnica, seguro 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 dado por meio 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 – banana, laranja, coco, ata, caju, manga e outras frutas, além de hortaliças e plantas medicinais –, sendo considerados como uma espécie de “despensas 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 ao lazer e à 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 e 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 a 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 estes viabilizaram a construção de mercados internos para apoiar a atividade econômica nacional. Uma reforma agrária transformadora e redistributiva é fundamental para a 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 (Brasil, 1985) dispunha acerca dos objetivos de gerar novos empregos, diminuir o êxodo rural e contribuir para otimizar o acesso à alimentação. Conforme consta no plano, a reforma agrária detinha como objetivo aumentar a oferta de alimentos e matérias primas para o mercado interno; gerar novos empregos

para o setor rural e diminuir o êxodo rural; além de aumentar os benefícios sociais pelas inversões públicas direta ou indiretamente relacionadas com o desenvolvimento do setor rural. Como se vê, todas as propostas são amplamente desenvolvimentistas.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária lançado em 2003 também destaca a proposta desenvolvimentista da reforma agrária, colocando-a como condição para a retomada do crescimento econômico visando à distribuição de renda e à 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 às políticas públicas acessórias cria 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 oferecer disponibilidade, restringe o acesso, gerando ruptura no ciclo da segurança alimentar, na medida em 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 1970, 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 a produção de tipo familiar, pois a implementação, o sucesso e o fracasso desse tipo de produção estão intrinsecamente relacionados 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), que tem por objetivo 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 se trata do acesso à terra e políticas acessórias para a garantia do acesso e disponibilidade de alimentos.

Os demais elementos, de utilização e estabilidade, surgem a partir do desenvolvimento de demais níveis de segurança alimentar, definidos pela implementação ativa de políticas ambientais pela reforma agrária e combate à financeirização do sistema agrícola, os quais, no entanto, não são objeto da presente pesquisa, que se limita ao nível primário de segurança alimentar no processo construtivo.

### **3 A superação dos obstáculos para o nível primário de soberania alimentar: agricultura familiar e adoção de políticas públicas acessórias**

Este trabalho abordou, inicialmente, os obstáculos para o avanço da SAN no Brasil, para, em seguida, estabelecer o primeiro nível de segurança alimentar 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) alto índice de concentração fundiária de terras no Brasil; (ii) incentivo ao modelo de produção de monoculturas que visa prioritariamente à exportação de alimentos, e (iii) ausência de adoção de políticas públicas acessórias de forma conjunta aos instrumentos da reforma agrária visando à 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 à 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 desenvolvi-

mento 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).

Em casos como o da Coréia do Sul e de Taiwan, nota-se que a reforma agrária evitou que o êxodo rural descontrolado comprometesse 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. Em Taiwan, a reforma ocorreu em três etapas: redução da taxa de meação, venda de terras públicas e redistribuição dos latifúndios com indenização aos proprietários. Concluída em 1953, a reforma impulsionou uma agricultura moderna e eficiente, liderada por pequenos proprietários que se tornaram consumidores prósperos e poupadões. O acesso à terra foi essencial para ampliar as oportunidades de trabalho e melhorar a distribuição de renda (Romeiro, 1991).

O objetivo 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 (Hernández, 1991).

Na Coréia 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 a do urbano possuem discrepância significativa<sup>13</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).

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 a 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 à cada alimento da cesta básica (Hoffmann, 2014)<sup>14</sup> –,

13 A partir dos dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), disponibilizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período entre 2004 a 2015 (último estudo realizado), verificou-se que o 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).

14 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% dos 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 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.

a verdade é que 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 investigado por ela. Os exemplos de reforma agrária com algum êxito significativo apresentados 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 – por meio 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 a 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), 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 este, 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 a reorientar a assistência técnica rural (Brasil, 1985).

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 a 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 n.º 37.106, estabeleceu novas regras por meio 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 com base em princípios do desenvolvimento sustentável (Silva; Rego, 2020).

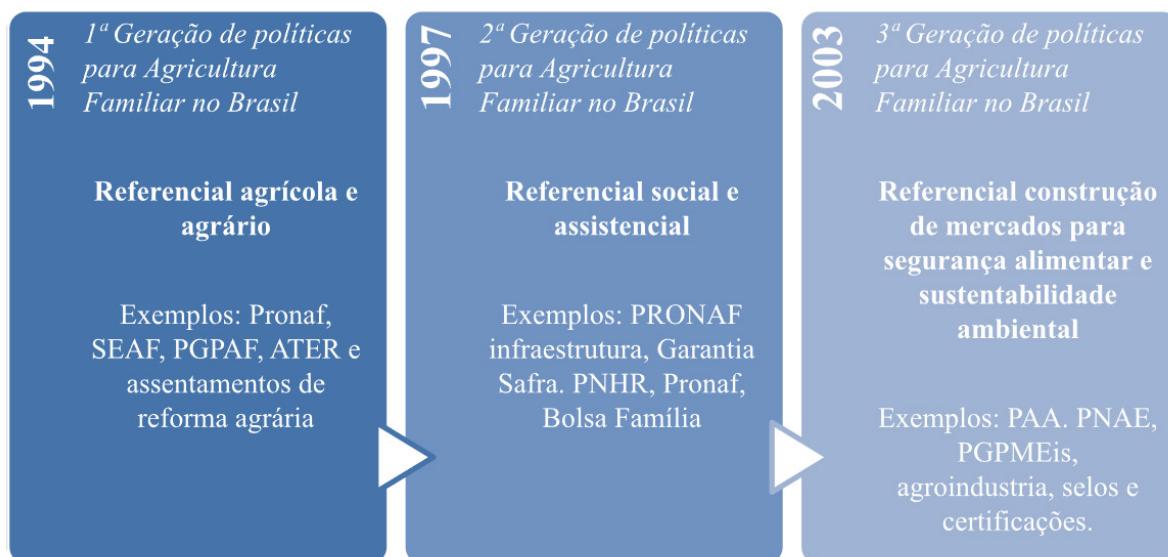
O impacto dessas políticas públicas em relação à promoção da segurança alimentar se revela ao observar os dados estatísticos que analisam os níveis de insegurança alimentar em relação às políticas públicas principais. A pesquisa de Silva e Rego (2020) revela que a probabilidade de um domicílio possuir 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 para 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 produ-

tivo 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 do Programa de Atenção Integral as 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* Schineider; Grisa, 2015)<sup>15</sup> identificou três gerações de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil, que variam de acordo com o referencial setorial de política pública, conforme ilustração adaptada demonstra:

**Figura 2 – Gerações de políticas para Agricultura Familiar<sup>16</sup>**



Enquanto a primeira geração de políticas para Agricultura Familiar criou as bases para a implementação do sistema produtivo no Brasil com base no reconhecimento da necessidade de

<sup>15</sup> Schneider e Grisa (2010) explicam que três conceitos são importantes para a análise de uma política pública: referencial global, referencial setorial e referencial de política pública. O referencial global revela um quadro geral 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, por meio desta representação, denominada referencial de uma política pública, que os atores interpretam o problema e identificam possíveis soluções para definição de ações de intervenção.

<sup>16</sup> Adaptado de Schneider, Shiki e Belik, 2010.

uma reforma agrária, criação de assentamentos e 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 por meio 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 ao êxito de uma reforma agrária desenvolvimentista e que tem por objetivo 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 apresentados acima, não existe uma 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”, uma vez que há regulamentação legislativa, mas carece interesse do Poder Público em implementar. 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 por meio da concessão de crédito, assistência técnica, infraestrutura, educação etc. (a exemplo do Pronaf, Garantia Safra 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 com base em uma política desenvolvimentista ao invés de assistencialista, cujo objetivo principal fosse, de fato, o Estado assistir a agricultura familiar em seu desenvolvimento, com base na desapropriação efetiva, titulação de terras, sustentação de preços, melhores condições de acesso ao crédito rural, medidas *antidumping* e incentivo aos serviços ambientais. Com isso, a proposta para uma próxima geração de políticas públicas é feita 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 a 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, a agricultura familiar ainda é desfavorecida.

## 4 Conclusão

A proposta de uma reforma agrária que tenha por objetivo, sobretudo, implementar a soberania alimentar, apresentando a questão agrária como elemento principal para se compreender a fome no Brasil é uma medida necessária.

Observar a fome com base nos níveis de segurança alimentar e nutricional e seus critérios auxilia a compreender quais medidas podem ser adotadas para combater essa realidade. A proposta deste trabalho foi justamente essa, compreender como se pode garantir o nível primário de segurança alimentar – aquele em que a insegurança alimentar grave e moderada é superada – com base no instrumento jurídico da reforma agrária. Tal hipótese, pela análise bibliográfica e documental, mostrou-se confirmada.

O acesso à terra e às políticas públicas acessórias, tendo como principal consequência uma agricultura familiar bem amparada, mostra-se apta a estabelecer esse primeiro grau basilar. A experiência de outros países aponta que a estrutura de produção em

pequenas propriedades eleva o padrão alimentar da população, sendo elemento central desse projeto de desenvolvimento econômico e social a reforma agrária.

O modelo da agricultura familiar, oposto à grande exploração, que detém característica de subordinação ao capital financeiro, commoditização e ampla limitação dos postos de trabalho, possibilita: (i) a redução da concentração de terras, que impacta diretamente na valorização de terras e, por consequência, influencia na redução do processo especulativo; (ii) diversificação do processo produtivo agrícola, reduzindo a dependência de monoculturas mais suscetíveis a fomentar a especulação, limitando a influência do mercado de derivativos agrícolas no processo produtivo; (iii) transferência ao capital produtivo da função macroeconômica de fornecer alimentos e gerar segurança alimentar, retirando esse controle do mercado financeiro; (iv) cooperação com a estabilidade de preços e formação de estoques; e, ainda, (v) fortalecimento do desenvolvimento econômico regional, cooperando com o abastecimento alimentar regionalizado.

Todos esses elementos, no longo prazo, fortalecem e constroem a soberania nacional alimentar, sendo o acesso à terra e às políticas estatais o que tornam viável o desenvolvimento da agricultura familiar – mediante acesso a crédito, garantia de safra, assistência técnica, infraestrutura etc. Nunca é pouco lembrar que a produção em pequena propriedade foi basilar para países considerados como desenvolvidos, porém, o êxito está diretamente relacionado às bases ofertadas pelo Estado para o desenvolvimento.

Nesse ponto, as políticas públicas se apresentam como instrumento de alta relevância. Caso contrário, a pequena produção ou de tipo familiar pode facilmente se render à produção monocultora para exportação em menor escala, uma vez que não encontra, nos mecanismos estatais, condições de produzir alimentos da cesta básica e garantir a segurança alimentar dentro do país. Por isso, compreender a contribuição da reforma agrária para esse processo permite reacender um projeto amplamente debatido, mas muito pouco executado, ainda mais à luz do que efetivamente significa reforma agrária: justiça social e desenvolvimento econômico.

A importância da pesquisa está em observar que a fome possui raízes socioeconômicas, não diretamente relacionadas à incapacidade de produzir alimentos, mas de acessá-los. Portanto, romper com a fome no Brasil tem relação com a ruptura do modelo tradicional de exploração da terra que se consolidou ao longo dos anos, permitindo a distribuição de terra e renda.

A contribuição 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, com base nos diversos elementos que ela demonstrou contribuir, pode ser implementada na prática por meio do campo jurídico e de políticas públicas para a promoção da segurança alimentar e nutricional nacional.

## Referências

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

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 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 9.311, de 15 de março de 2018. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.html). 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. 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.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.html). 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/lei/l11346.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.html). Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Planalto.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.html). 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\\_pdfht/plano\\_nac\\_reforma\\_agraria\\_2.pdf](https://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf). Acesso em: 8 maio 2024.

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.

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.

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

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.

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.

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

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 maio 2024.

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

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.

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

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

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

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 maio 2023.

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

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

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.

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

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

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.

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.

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: 9 set. 2023.

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

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.

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, n. 50, 2017, p. 441-454. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.