

---

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA  
PROPRIEDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS**  
*FOOD AND NUTRICIONAL SECURITY AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY:  
PUBLIC POLICIES*

SORIANO, Pedro Costa<sup>1</sup>; CRUZ, Talita Souza Umbelino Rodrigues da<sup>1</sup>;  
<sup>1</sup>Centro Universitário da Fundação Hermínio Ometto – FHO, Araras/SP, Brasil.  
[\*\*talitacruz@live.com\*\*](mailto:talitacruz@live.com)

**RESUMO.** O presente artigo parte da perspectiva de interdisciplinaridade entre Direitos Humanos e Direito Agrário, com o escopo voltado para a Segurança Alimentar e Nutricional. Discutimos a problemática da fome, ou seja, do não cumprimento por parte do Estado e da sociedade civil do que é estabelecido constitucionalmente como Direito Humano Fundamental: A Segurança Alimentar e Nutricional (ou simplesmente SAN). Pesquisamos os métodos razoáveis para que se possa evoluir no sentido da distribuição equânime de terras agricultáveis e de alimentos de qualidade, bem como as razões pelas quais boa parte da população brasileira tem vivido subnutrida há séculos. Chega-se à conclusão de que é necessária uma Reforma Agrária estrutural dirigida pelo Estado, para romper os paradigmas seculares dos latifúndios monocultores e exportadores, e substituí-los paulatinamente por terras coletivas, destinadas à Agricultura Familiar, que vale lembrar, é a grande responsável pela produção dos alimentos consumidos pelo mercado interno brasileiro.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos, Direito Agrário, Segurança Alimentar e Nutricional, Reforma Agrária, Agricultura Familiar e Sustentável.

**ABSTRACT.** The present article relies on the interdisciplinary perspective between Human Rights and Agrarian Law, focused on Food and Nutritional Security. We discuss the hunger issue, or the non-compliance by both State and civil society of what is constitutionally established as a Fundamental Human Right: Food and Nutrition Security. We researched the reasonable methods required to move towards an equitable distribution of agricultural land and quality food, as well as the reasons why much of the Brazilian population had been living undernourished for centuries. We reached the conclusion that a structural Land Reform is needed, which, conducted by the State, would break the secular paradigms of the monoculture latifundia and exporters, and would replace them gradually for collective lands, destined for Family Farming, which is worth to recall, it's the greatest responsible for the production of the food consumed by the Brazilian domestic market.

**Keywords:** Human Rights, Agrarian Law, Food and Nutricional Security, Land Reform, Sustainable Family Farming.

## INTRODUÇÃO

Primeiramente, vale destacar que o direito à alimentação e a necessidade de proteção contra a fome vêm sendo reconhecidos acordos internacionais. Consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), em seu artigo XXV, que:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Assim, está estabelecida a Segurança Alimentar e Nutricional entre os direitos humanos fundamentais; sendo recepcionada na legislação brasileira pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), que em seu artigo 3º, determina o conceito de Segurança Alimentar:

Art. 3º A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem esse direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo. Contudo, ainda não se dispõe de mecanismos que o tornem efetivo.

Há uma variedade de fatores que contribuem para o atual quadro problemático da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em nosso país. Dentre tantos, podemos citar a profunda desigualdade econômica e social, a falta de acesso a condições básicas de alimentação, saúde, educação e trabalho para grande parcela da população, a marginalização histórica de certas regiões, o desequilíbrio ambiental e a alta concentração de renda e terras.

A violência contra os Direitos Humanos, com raízes nos problemas descritos acima, tem tornado cada vez mais evidente a ineficácia dos Estados em garantir a SAN dos cidadãos. Neste cenário, a Organização das Nações Unidas (ONU), tem se mostrado progressista, porém ineficiente nos métodos para a resolução do problema da fome e do desequilíbrio ambiental.

Mesmo com a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO – Food and Agriculture Organization), em 1945, o combate à fome não possuía um lugar de destaque dentre os interesses dos países mais desenvolvidos. Entretanto, em 1994, foi lançado pela FAO o Programa Especial para Segurança Alimentar (Special Programme for Food Security – SPFS), visando atingir países de baixa renda e com déficit alimentar.

Finalmente, é perceptível a urgência do tema e este artigo se prestará a identificar uma forma de melhor produzir e distribuir os alimentos nas diversas regiões do país. Há muitos estudos que identificam a Agricultura Familiar como o método mais próspero, por se tratar de uma atividade que se desenvolve em policulturas, e abastece o próprio mercado interno dos países. Ao contrário do método que vem se multiplicando nas últimas décadas, e incorporando as pequenas e médias propriedades rurais aos latifúndios monocultores (produtores de café, cana-de-açúcar, e soja, por exemplo, os chamados *agrobusiness*), totalmente voltados ao mercado de exportações.

## METODOLOGIA

A pesquisa se trata de um estudo explicativo com aplicação nas políticas públicas relacionadas à reforma agrária no Brasil, notadamente a relação destas com o princípio da alimentação adequada, reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

e presente na Constituição Federal (artigo 6º) desde 2010 após aprovação da Emenda Constitucional n.º 64.

Inicialmente, foi realizado um estudo exploratório de fontes secundárias, especificamente bibliografias referentes ao tema, que permitiram compreender os aspectos históricos, econômicos, políticos e sociais que resultaram no atual quadro de extrema desigualdade socioeconômica do modelo atual de produção agrícola, demonstrando, assim, a necessidade de implementar as políticas públicas referidas nesta pesquisa.

Além disso, estudamos o papel dos princípios constitucionais e a supremacia destes na formulação e implementação dessas políticas públicas, voltadas a uma reforma agrária desconectada do tradicional modelo brasileiro de produção agrícola e próxima do modelo de agricultura familiar. Nessa fase, foi essencial a pesquisa bibliográfica de fontes secundárias, realizada por meio de artigos, livros e publicações no âmbito acadêmico das ciências jurídicas.

Em seguida, este estudo se apoiou na análise da legislação infraconstitucional, como por exemplo a já citada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a fim de observar a prevalência dos princípios constitucionais no regramento que afeta as políticas agrárias em voga no país, bem como de legislação e doutrina estrangeiras, que muito colaboraram com o estudo. Nessa fase da pesquisa, portanto, foram levantadas e analisadas fontes primárias, principalmente leis e decisões jurisprudenciais.

Os dados obtidos passaram por análise qualitativa, que buscou evidenciar que o atual modelo brasileiro de produção agrícola ignora o direito fundamental à segurança alimentar aliado ao desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade, fazendo-se necessário viabilizar uma agricultura familiar no país que abasteça satisfatoriamente o mercado interno sem agredir o meio-ambiente e os(as) trabalhadores(as) rurais.

Desta forma, utilizando o método indutivo, essa pesquisa tem o escopo de demonstrar a hipótese de que as políticas agrárias em voga no país desrespeitam o direito fundamental à segurança alimentar bem como o direito humano à alimentação adequada, fazendo-se necessário repensar o projeto de reforma agrária, de forma a observar o combate à fome no contexto da agricultura familiar no país, bem como sua adequação à função social da propriedade.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Apesar das muitas dimensões derivadas da interação de conteúdos das mais diversas áreas do conhecimento abrigadas no seu significado, a questão alimentar no Brasil tem sido dominada, quando discutida, tão somente pelos conteúdos urgentes relacionados à fome e à desnutrição.

Sob esse significado, o debate vem girando em torno das causas geradoras das restrições de acesso aos alimentos e suas consequências para os segmentos mais pobres da sociedade. Razões para isso existem de sobra. A fragilidade das economias dos países periféricos e a subordinação às orientações das agências internacionais, quanto ao modelo de desenvolvimento a ser adotado para que contem com empréstimos e financiamentos, sempre estiveram na raiz dos problemas sociais graves que marcaram e ainda predominam nas realidades desses países, entre os quais o Brasil.

Em 1985, o Escritório Regional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food Agriculture Organization – FAO) para América Latina e Caribe realizou uma consulta que envolveu os principais técnicos e pesquisadores da região em torno da insegurança alimentar e da urbanização intensa experimentada pelos países latino-americanos na década de 1970. Na justificativa da consulta, o êxodo rural, a concentração de renda e a explosão da

pobreza urbana foram apresentados como consequências das transformações da economia, o que exigia intervenções do Estado como saída para que o “modelo de desenvolvimento” pudesse prosseguir sem sobressaltos. Para os especialistas, a área prioritária era a da alimentação, assim, apontaram para a necessidade de que fossem removidos os obstáculos estruturais que dificultavam o acesso à alimentação, além da revisão de políticas de preços e do incentivo ao trabalho nas áreas rurais.

Assim, o tema “segurança alimentar” é tratado partindo-se do princípio do direito à alimentação adequada, norma de direitos humanos, para sua análise na realidade brasileira, em face do Direito Agrário, responsável pelo controle da atividade agrária no País. A hipótese apresentada é que, embora o tema exponha interfaces naturais e indissolúveis, na prática, os interesses políticos e econômicos tornam a segurança alimentar prejudicada, desprezando conceitos jurídicos que garantem as necessidades fundamentais do homem.

A investigação denominada sociojurídica, cujo propósito é a capacidade de poder questionar o Direito em termos políticos e com fundamentos empíricos, para que se aprenda a formular hipóteses normativas encaminhadas a produzir a mudança de que necessita a sociedade, parte do caráter normativo do Direito como instrumento para produzir certos efeitos dentro da realidade social.

A sustentação da hipótese da íntima relação entre o Direito Agrário e os Direitos Humanos, ao ser demonstrada, confirmará que a dignidade de uma vida humana se constrói com democracia, e que esta se realiza por intermédio dos direitos a alimentação, educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente saudável e, sobretudo, com paz e respeito pela diversidade cultural.

Enfim, quem opta por viver no meio agrário, ou dele fazer sua atividade principal, faz jus a todos os direitos nele inerentes. No Brasil, onde muitos foram despejados de suas terras por um modelo perverso capitalista ou expulsos por um sistema escravocrata, monocultural, politicamente defensor do latifúndio e de modelos firmados pelo mercado exportador, forma sem dúvida, uma população sem acesso aos direitos humanos básicos, firmados em tratados ou convenções. Sem esses direitos, não há que se falar em democracia, em Estado de Direito, em paz social (MANIGLIA, 2009).

### *Direitos Humanos e Direito Agrário*

Destaca-se que a expressão “direitos humanos” altera-se de acordo com a realidade e a experiência de cada povo. Na doutrina tradicional, tem-se uma clara noção de que os direitos humanos constituem a conjunção dos direitos naturais, ou seja, correspondem ao homem pelo mero direito de existir e que os direitos civis são aqueles que correspondem ao homem, pelo direito de ser membro da sociedade (PAINÉ, 1944).

José Afonso da Silva (2006) assevera que “direitos fundamentais” seria a expressão correta, porque o qualificativo “fundamentais” expressa situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive. São fundamentais os direitos humanos no sentido de que todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Direitos fundamentais, para Sarlet (2001), são aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que os direitos humanos são os direitos reconhecidos nos documentos de direito internacional, tendo validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional.

Tomado a partir desse ponto de vista, o Direito Humano à Alimentação só pode ser devidamente apreendido em todas as suas dimensões se considerado como um daqueles direitos classificados como imprescindíveis, primordiais, no sentido de que qualquer evento que lhe comprometa a realização implicará prejuízo dos demais direitos básicos e resultará em iminente risco para o prosseguimento da vida dos indivíduos.

Jacques Tavares Alfonsin defende que:

As necessidades vitais têm poder normativo capaz de se impor como indiscutível, sob todo o risco que essa palavra comporta, mesmo para garantir os efeitos jurídicos decorrentes dos direitos humanos fundamentais que lhes servem de conteúdo, é a de que sem a satisfação delas não há como se considerar garantidos o direito à vida e o direito à liberdade (ALFONSIN, 2003, p. 59).

Assim, torna-se fundamental que o estudo jurídico de temas vinculados a direitos humanos, como aqui tratados, seja analisado sob a concepção de necessidades para se assegurar a busca da justiça. Os institutos postos em discussão são a garantia da vida por meio de alimento em quantidade suficiente e de qualidade.

Fator este que implica a discussão de direitos vitais, de direitos ambientais e da máxima discussão do Direito Agrário, gerador do estudo da atividade agrária controladora da produção, do meio ambiente rural e das condições sociais, daqueles que se envolvem na labuta da terra, com efeitos desencadeadores no meio urbano. Os temas agrário, ambiental, direitos humanos e segurança alimentar são a espinha dorsal de uma discussão que anseia provar que o Direito Agrário, desde que bem norteado e fiel aos seus anseios, é a grande solução para conflitos de fome, meio ambiente e vida mais justa (MANIGLIA, 2009).

Se os propósitos do Direito Agrário pudessem ser aplicados automaticamente, sem manuseios de interesses políticos e de expedientes outros, de favorecimentos pessoais, ou ainda, sem a finalidade de atender a grupos privilegiados que desfrutam da terra como reserva de valor, o Direito Agrário seria um grande alento para questões sociais em geral e, especialmente, para aquelas relativas à fome, ao meio ambiente e à garantia de direitos humanos tidos como essenciais.

No Brasil, o Direito Agrário ainda patina sobre a concentração fundiária que acarreta uma grande turbulência no setor rural – hoje, um grande violador de direitos humanos. As legislações agrárias são muitas na proteção do cumprimento da função social, que abarca a produtividade, o trabalho digno e a preservação ambiental, mas sua efetivação não se dá a contento, em razão das pressões econômicas.

Em suma, o Direito Agrário é um grande instrumento de controle da produção agrícola, o que favorece substancialmente a segurança alimentar dos povos. É instrumento contra a opressão da concentração fundiária e, assim, pode evitar a pobreza e abrir novas frentes de trabalho que se incorporam em novas atividades, como as agrárias. Todavia, deve ser conduzido como instrumento de interesse social e não como facilitador de grupos econômicos. Para tanto, o Estado deve promover as políticas públicas compatíveis com os objetivos estabelecidos na Carta Constitucional. Caso não o faça, deve a sociedade clamar por essas alterações.

### *Direito Agrário e Função Social da Propriedade*

Na concepção doutrinária, o Direito Agrário, conforme Sodero (1968), traz leis que são elaboradas por juristas especializados na matéria, visando fornecer meios legais para a administração pública planejar e executar programas em longo, médio e curto prazos para as atividades rurais.

Programas que se fundamentem de maneira efetiva e justa, com vistas à elevação do nível de vida do homem rural e ao aumento da produtividade agropecuária. Essas leis são as que constroem o Direito Agrário e recaem sobre os mais diferentes institutos, sendo todos voltados para a melhoria da vida rural, abrangendo a política fundiária, mecanismos de acesso à terra e à política agrícola, instrumentos que garantem ao homem o manejo e uso do solo de maneira sustentável.

A responsabilidade social, desta feita, fundamenta-se no princípio da função social da propriedade. Dessa premissa parte toda a teoria que estrutura o ramo jurídico em estudo, fazendo deste o princípio maior do Direito Agrário, que, aliado a outros princípios, tais como planejamento, inovação, justiça social, constitui seu grande objetivo, conforme Sanz Jarque:

A normativa agrária se encerra numa profunda força renovadora e criadora causal não abstrata, em especial a serviço da justiça e das necessidades humanas especiais e muito particulares dos homens. Em síntese, seu objetivo final é contribuir com justiça e dignificar os que vivem da terra do setor agrário, os profissionais da agricultura, cada vez mais deprimidos em relação à vida dos demais setores econômicos, garantir alimentação suficiente em quantidade e qualidade para todos os homens e assegurar o *habitat* e o equilíbrio ecológico da natureza em que vivemos e em que hão de viver as próximas gerações (SANZ JARQUE, 1985, p. 3).

No Brasil, a atividade agrária vem delineada em diferentes diplomas legais e torna-se motivo de controvérsia quando apreciada por jus agraristas. O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64) trata de dizer, em várias oportunidades, da exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, a saber: artigos 1º, 4º, 5º, 10º, 25, 47, 75 e 92.

Conforme Dimas Scardoelli (2004), o Estatuto da Terra utilizou-se da noção de atividade agrária na determinação de muitos outros institutos, embora não tenha definido legalmente o instituto jurídico da atividade agrária. Na mesma linha, o autor diz que outros diplomas legais elencam atividades tidas como rurais, sem defini-las. São os casos da Instrução Especial Inca n.º 5, de 1973, e de algumas leis que versam sobre tributos relacionados à atividade rural.

Assim, pode-se afirmar que a função social do prédio rural recai sobre propriedades tidas como rurais, que, no fundo, são agrárias por exercerem a atividade agrária e que, em decorrência desse fato, necessitam de cadastro rural, feito junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca), e de pagamento de imposto territorial rural, lançado pela Secretaria da Receita Federal. Esses dois elementos integram a conceituação do imóvel rural e obrigam, por consequência, que este cumpra a função social da propriedade e, caso não atenda a esse princípio, fica passível da desapropriação para fins de reforma agrária.

Nesses termos, ficam excluídos da reforma agrária os imóveis que atendam aos requisitos supracitados: cadastro e ITR lançado, bem como aqueles imóveis que, mesmo na zona rural, não têm destinação agrária: sítios de recreio, de lazer, com finalidade turística, imóveis estes que a prefeitura local optou por considerar bens urbanos. Toda essa discussão será de suma importância quando se verificar que o imóvel rural, passível de reforma agrária, terá como meta a produção familiar, que será mecanismo para a segurança alimentar. Outrossim, somente os imóveis rurais (legislação) ou agrários (nova concepção) poderão ser cobrados para a produção de alimentos ou para qualquer atividade agrária (MANIGLIA, 2009).

O atendimento da função social pelo imóvel rural depende de três elementos: econômico, social e ambiental. Ao se adentrar na questão maior do atendimento da função social pelo imóvel rural, constata-se que a simples leitura legal pouco diz, tanto no texto Constitucional (Art. 186), como no art. 9º, da Lei n.º 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária). No

plano teórico, muito embora o texto da lei infraconstitucional tenha se esmerado em criar definições claras em seus incisos, na prática inviabiliza-se o controle desse cumprimento, uma vez que o Incra, em sua vistoria, determinada em lei, emite um laudo centrado apenas na produtividade do imóvel, medindo índices de GDU (graus de utilização da terra, que devem atingir até 80% das terras economicamente aproveitáveis) e do GDE (graus de eficiência), desprezando os demais itens constantes na definição da função social.

Conclui-se que, no atual momento histórico, legal e prático, a função social da propriedade do imóvel rural fica reduzida, para fins de desapropriação para reforma agrária, à análise do fator econômico, que permite fazer uma leitura (errônea) de que, num primeiro momento, a função social é atendimento à produtividade.

Percebe-se, todavia, que o esforço da lei em determinar, simultaneamente, para todos os itens dispostos no artigo 186 da Constituição Federal, e em colocar e definir, nos incisos do artigo 9º, da Lei nº 8.629 (Lei da Reforma Agrária), como se deve fazer para atingir o cumprimento desse propósito, não surtiu o efeito desejado. Na prática, os outros elementos da função social são desprezados, mantendo-se como ícone o cumprimento da produtividade.

Fala-se muito em meio ambiente, em direitos sociais, nos discursos acadêmicos e mesmo políticos, mas, estes, no momento vital de serem exigidos, são levados à bancarrota, sendo preferencialmente preteridos pelo elemento econômico da produtividade, com aval do próprio Estado.

Raízes para tal feito não repousam somente em fatos atuais, ou advém apenas de políticos defensores dos segmentos agroindustriais do País. São fatos decorrentes de uma história jurídica intimamente vinculada ao poder do senhor de terras. O reconhecimento de tais dados para análise requer consideração deste elemento do passado, de relevância irrefutável para o Direito. Melhor para este momento é lembrar Castanheira Neves (1967) que afirma: “O Direito é essencialmente histórico. E isto porque é ele mesmo historicidade e faz história. Ele é histórico não porque seu tempo é o passado, mas porque o seu tempo é o futuro a precipitar-se e a moldar o presente”.

No Brasil, há de se observar que as leis foram, e ainda o são, muitas vezes, palavras ao vento, principalmente na área rural, onde o elemento econômico foi preponderante, desde a colonização. No contexto histórico, observa-se, no entanto, que a produtividade representa um elemento essencial, inclusive para alimentar a população, e não pode ser negado; porém, deve ser visto como meio e não como fim de poder, de dominação, e não pode ser desfrutado por um grupo seletivo de pessoas.

O Brasil pouco evoluiu nesse raciocínio econômico-jurídico e social. A terra foi sempre da minoria, que sobre ela ditou as regras e impôs o seu poder. O item produtividade deve continuar a ser exigido, porém com a função social de produzir alimentos seguros e com acesso a todos da sociedade, e não a um só mercado exportador. Os pequenos agricultores deverão produzir com racionalidade e, para tanto, devem receber incentivos e não somente os grandes produtores, detentores de produtividade premiada (MANIGLIA, 2009).

O item ambiental deve ser aprimorado dia a dia, partindo-se da conscientização da sociedade que deve exigir produtos de qualidade e com preços acessíveis. As áreas de preservação ambiental e as reservas devem ser exploradas com sustentabilidade, e as metas públicas devem atingir um trabalho conjunto que favoreça os programas de sucesso ambiental.

O inciso social, este sim, deve ser repensado *in totum*, com políticas governamentais eficazes, priorizando os anseios de democracia plena e participativa, com respeito ao cidadão e à sua dignidade. Vale lembrar o pronunciamento de Nova Monreal:

---

Por meio da função social da propriedade é que as constituições e as legislações modernas tratam de resolver a questão social e alcançar uma forma de organização jurídico-institucional, que lhes permita solucionar as múltiplas contradições econômico-sociais em que vive boa parte das sociedades de hoje (MONREAL, 1979, p. 62).

Tudo será em vão se o homem não for respeitado. O desenvolvimento só será pleno se as liberdades individuais forem garantidas em sua totalidade. As sociedades com menos desigualdades são as que tendem a crescer com mais rapidez. O atendimento à função social, previsto na Constituição de 1988, foi uma meta para o campo mudar, crescer e prosperar. Outra alternativa, contrária a essa, torna-se por demais obsoleta. Forçoso é o seu cumprimento, e a luta para tal torna-se um compromisso gravado no pensamento do jurista hodierno, compromissado com a justiça social (MANIGLIA, 2009).

## CONCLUSÃO

Atualmente a agricultura familiar tem sofrido enormemente, através de diversas formas, como o esvaziamento do meio rural, as intempéries agravadas pelo desequilíbrio ambiental, incertezas na comercialização por conta do preço, desamparo de políticas públicas adequadas, e pelo próprio processo de descapitalização, que a agricultura em geral vem sofrendo.

O termo “desenvolvimento” tende a ser entendido como sinônimo de crescimento econômico, ao passo que o país é considerado atrasado. Entretanto, o desenvolvimento ocorre em etapas, desde a sociedade tradicional até o consumo em massa, e somente costumamos atribuir à agricultura 3 (três) princípios fundamentais: a) produzir gêneros alimentícios em virtude do aumento da população urbana; b) produzir matérias-primas para a indústria, além de consumir produtos industriais essenciais ao seu próprio desenvolvimento (máquinas, fertilizantes, insumos, combustíveis), sendo ainda, geradora de impostos para o Estado; c) transferir parte substancial de sua renda para o setor moderno, de modo a ampliar a capacidade de investimentos, aumentando produção e produtividade.

Este contexto persiste na atualidade, e não raro, modelos de agricultura de forma tal e qual. Nestes padrões, ocorreu de fato um crescimento econômico das cidades, às custas do meio rural. O padrão de desenvolvimento está nas cidades e o rural, considerado atrasado, era (e ainda é) objeto de exploração econômica. Porém, as desigualdades e a concentração de renda e terras aumentaram cada vez mais, e coincidentemente até hoje mantemos índices vergonhosos.

Autores contemporâneos que se engajam no aspecto social do desenvolvimento e que fazem críticas à ideologia do progresso, pois a questão do progresso perpassa por questões mais amplas, referem-se a quem este progresso serve e quais as consequências do sistema neoliberal, que tem promovido desigualdades, situações de pobreza e degradação com as quais nos deparamos na atualidade.

Importante salientar a influência direta do mercado capitalista, que se adapta as condições atuais, ou seja, dado o contingente de pobres, produtos são desenvolvidos para esta camada social. No entanto, este modelo de tentar tornar a alimentação acessível aos pobres está concentrado nas propostas mercantilistas, e não de segurança alimentar. A alimentação dos povos não deve ficar ao sabor dos mercados. Portanto a implementação de políticas públicas é pertinente, somada à necessidade de se observar as questões ambientais e sociais.

Esta breve pesquisa, trazida para a atualidade, buscou ajudar a compreender até que ponto os ambientes rurais brasileiros ficaram e ainda ficam subordinados às políticas externas que desrespeitam as realidades locais.

Mais recentemente, durante a primeira década do novo milênio, iniciaram-se as mudanças de pensamento, através de vários veículos de comunicação e políticas públicas, o que afetou os aspectos que chamamos de produção de autoconsumo, bem como a segurança alimentar, em especial dos agricultores familiares.

Neste contexto, porém, a agricultura familiar se encontra muitas vezes mercantilizada, onde muitos agricultores não têm conseguido suprir suas necessidades de segurança alimentar, ou seja, ainda compram boa parte de sua alimentação de subsistência. Isto caracteriza a ausência do autoconsumo.

Nosso enfoque foi o de trazer o tema para discussão no sentido de construir uma proposta de desenvolvimento rural, observando os diversos aspectos levados em consideração na atualidade, bem como as políticas públicas que tratam do tema. No entanto, as políticas públicas devem a nível macro, permitir a integração de vários setores e órgãos, onde os mesmos devem tratar o assunto (Segurança Alimentar e Nutricional) com prioridade, e não dissociado de um objetivo único.

Sem dúvida é pertinente a busca de alternativas visando uma nova agricultura, tendo como foco a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável, onde várias são as ferramentas que podem ser norteadoras das ações.

Buscamos tratar de apostas ligadas ao enfoque rural da SAN, onde pluriatividade, a produção agroecológica, a diversificação, a multifuncionalidade da agricultura, as redes locais de produção e consumo, numa perspectiva de desenvolvimento endógeno, podem contribuir na obtenção de ações relacionadas a SAN, não apenas na ótica do autoconsumo, bem como uma agricultura fornecedora de alimentos de “qualidade” para as cidades.

Neste contexto, o papel das políticas públicas tem caráter fundamental de se avaliar o que está sendo feito, e até que medida os recursos destinados estão promovendo as condições de manutenção e reprodução da agricultura familiar. A criação de estratégias de enfrentamento, por um lado da diminuição da renda líquida dos agricultores familiares, por outro de sua própria descapitalização, tem feito surgir várias experiências, com apoio ou não de governos, de organizações associativas e ou cooperativadas, objetivando a comercialização dos produtos agropecuários.

Experiências das quais podemos extrair e identificar aspectos relevantes da SAN se referem ao tema agroalimentar. Procuramos compreender os processos de redes agroalimentares alternativas, onde o eixo central é o enraizamento.

A crise da atual agricultura moderna (de *commodities*), que vem desde a década de 80, tem resultados perversos, principalmente nas unidades de produção familiares. Ocorre que, atualmente, nos deparamos com um relativo aporte de organizações, visando a comercialização de produtos orgânicos, o que pode viabilizar economicamente essas unidades familiares.

Contudo, várias propriedades simplesmente deixaram de existir, tendo sido adquiridas e incorporadas ao *agrobusiness*, enquanto outras mudaram completamente a sua atividade econômica, principalmente na agregação de valor aos produtos e na comercialização de hortigranjeiros, comercializando ambos em feiras e mercados locais.

A miséria é fruto das corrupções políticas, principalmente onde a democracia é fraca: as oportunidades são desiguais, os salários são baixos, e o povo não se organiza para exigir do Estado seus direitos básicos. O Brasil tem melhorado, lentamente, seus índices de desenvolvimento, porque decidiu criar mecanismos de ajuda aos que passam fome. O Bolsa Família é um programa dentre os muitos que existiram e ainda caminham para tentar recuperar as pessoas que mal se alimentam. É uma prática paliativa que não altera as estruturas e que não provoca mudanças radicais, portanto resume-se a uma assistência emergencial. O resgate da

dignidade dos pobres perpassa pela colaboração da sociedade, pelas mudanças econômicas estruturais, pela discussão daqueles que podem lutar por mudanças.

A criação de órgãos e leis, como a que foi feita no ano de 2006 (Lei da Agricultura Familiar), para assegurar a segurança alimentar, não significa muito. Há tantas leis descumpridas, a própria Constituição é descumprida, sem que grandes coisas aconteçam. Os poderes devem estar atentos para a efetivação, e a sociedade civil deve se organizar para cobrar *in totum*, do Legislativo, do Judiciário e do Executivo, políticas, leis, cumprimento, fiscalização para a efetivação da erradicação da fome no País. O modelo da União Europeia pode ser um referencial para as mudanças, e o Brasil tem potencial agrícola superior a qualquer país da Europa ou até mesmo do mundo; assim, não seria difícil superar as metas contra a fome se, efetivamente, alterações na infraestrutura do País fossem realizadas.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, J. T. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2003. 59 p.
- SCARDOELLI, D. Y. **A atividade rural brasileira face ao princípio constitucional tributário da capacidade contributiva**. Franca, 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista. 30 p.
- MANIGLIA, E. **As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar**. Franca: Unesp, 2009.
- MONREAL, E. N. **El derecho de propiedad privada**. Bogotá: Temis, 1979. 62 p.
- NEVES, A. C. **Ensaio de uma reposição crítica: a crise**. Lisboa: Almedina, 1967. V.1. 906 p.
- PAINE, T. **Los derechos del hombre**. Trad. J. Fernandez de Castro e Munhoz Molina. México: FCE, 1944. 61 p.
- SANZ JARQUE, J. J. **Derecho agrario: general, autonómico y comunitário**. Madrid: Reus, 1985. V.1. 3 p.
- SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. 31 p.
- SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 27 p.
- SODERO, F. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968. 37 p.

Publicado em 27/08/2020