



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

EIXO SOBERANIA, (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICA PÚBLICAS

**Soberania alimentar e direito fundamental à alimentação no
Brasil: críticas ao modelo agroexportador e desafios para
as Políticas Públicas**

Ana Claudia Milani da Costa¹

Tihara Keli Maciel Siqueira²

RESUMO: O artigo analisa o direito fundamental à alimentação no Brasil diante da persistência da insegurança alimentar em um país caracterizado pela elevada produção de alimentos. O problema central consiste na contradição entre o modelo agroexportador e a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada. O objetivo é refletir criticamente sobre os impactos da lógica de exportação na garantia do acesso aos alimentos. Metodologicamente, adota-se pesquisa de natureza teórico-reflexiva, com análise normativa e bibliográfica. Conclui-se que o fortalecimento de políticas públicas voltadas ao mercado interno é essencial para a promoção da soberania alimentar.

Palavras-chave: Direito à alimentação; Insegurança alimentar; Agronegócio; Soberania alimentar; políticas públicas.

Abstract: The article analyzes the fundamental right to food in Brazil in the context of persistent food insecurity in a country marked by high levels of food production. The central problem lies in the contradiction between the agro-export model and the realization of the Human Right to Adequate Food. The objective is to critically reflect on the impacts of export-oriented policies on access to food. Methodologically, the study adopts a theoretical-reflective approach, based on normative and bibliographic analysis. The results indicate that strengthening public policies aimed at the domestic market is essential to promote food sovereignty.

Keywords: Right to food; Food insecurity; Agribusiness; Food sovereignty; Public policies.

1. INTRODUÇÃO

¹ Advogada, mestrandia, especialista em Direito Agrário e Agronegócios pela Universidade de São Paulo – USP, especialista em Direito de Família e Sucessões pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. E-mail: adv.anacmc@gmail.com

² Assistente Social, mestra e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina – UEL. E-mail: tihara.siqueira@uel.br



A alimentação constitui uma das necessidades humanas mais elementares e, ao mesmo tempo, uma das expressões mais complexas da vida em sociedade, pois envolve dimensões biológicas, sociais, econômicas, culturais e políticas. O acesso regular e permanente a alimentos adequados não se limita à garantia de sobrevivência física, mas representa condição indispensável para a preservação da dignidade da pessoa humana e para o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, a alimentação ultrapassa o campo das necessidades individuais e insere-se no debate dos direitos fundamentais, exigindo do Estado e da sociedade ações concretas que assegurem sua efetivação, sobretudo em contextos marcados por profundas desigualdades sociais e econômicas.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à alimentação foi reconhecido expressamente como direito social fundamental a partir de sua inclusão no artigo 6º da Constituição Federal, consolidando um avanço significativo na proteção dos direitos humanos no país. Tal reconhecimento implica o entendimento de que o acesso à alimentação adequada não pode ser tratado como uma concessão assistencial ou como resultado exclusivo das forças de mercado, mas como um dever estatal indissociável da promoção da justiça social. Dessa forma, a constitucionalização do direito à alimentação impõe ao poder público a formulação e a implementação de políticas públicas capazes de assegurar condições materiais mínimas para que a população tenha acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

Entretanto, apesar dos avanços normativos, a realidade social brasileira revela uma profunda distância entre o reconhecimento formal do direito à alimentação e sua efetiva concretização. O Brasil figura entre os maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo, ocupando posição de destaque no cenário agrícola internacional, especialmente no que se refere à produção de commodities. Paradoxalmente, esse protagonismo econômico convive com a persistência de elevados índices de insegurança alimentar e nutricional, atingindo parcelas significativas da população, sobretudo aquelas em situação de vulnerabilidade social. Tal contradição evidencia que o problema da fome no país não decorre da escassez de alimentos, mas de fatores estruturais relacionados à forma como a produção e a distribuição são organizadas.

A insegurança alimentar no Brasil manifesta-se como expressão direta das desigualdades históricas que marcam a formação social do país, agravadas por modelos econômicos que priorizam a lógica da acumulação e da exportação em detrimento das necessidades internas. A centralidade do agronegócio na economia nacional, embora contribua significativamente para o Produto Interno Bruto e para a



balança comercial, também revela limites importantes quando analisada sob a perspectiva dos direitos humanos e da soberania alimentar. A priorização da produção voltada ao mercado externo tende a reduzir a oferta de alimentos no mercado interno e a pressionar os preços, comprometendo o poder de compra da população e dificultando o acesso a alimentos básicos.

Nesse contexto, a crítica ao modelo agroexportador brasileiro não se dirige aos produtores rurais de forma individualizada, mas à estrutura econômica e política que condiciona suas possibilidades de atuação. Pequenos e médios produtores, em especial, encontram-se frequentemente inseridos em um sistema de dependência em relação às grandes cooperativas e às dinâmicas do mercado internacional, não dispondo de alternativas viáveis que lhes permitam direcionar parte significativa de sua produção ao abastecimento interno. Assim, a lógica dominante acaba por subordinar a função social da produção de alimentos aos interesses econômicos de exportação, limitando a capacidade do país de garantir o direito fundamental à alimentação.

A exportação massiva de alimentos, enquanto estratégia econômica, revela-se problemática quando analisada à luz do Direito Humano à Alimentação Adequada e da soberania alimentar. A priorização do mercado externo, sem mecanismos eficazes de proteção do mercado interno, contribui para a intensificação das desigualdades no acesso aos alimentos e para o agravamento da insegurança alimentar. Tal cenário evidencia a necessidade de repensar o papel do Estado na regulação da produção e da distribuição de alimentos, de modo a equilibrar os interesses econômicos com a garantia de direitos fundamentais.

A soberania alimentar surge, nesse debate, como uma perspectiva teórica e política capaz de orientar alternativas ao modelo vigente. Ao defender o direito dos povos de definirem suas próprias políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos, a soberania alimentar coloca no centro da discussão a necessidade de priorizar o abastecimento interno e o fortalecimento dos sistemas alimentares locais. Essa abordagem propõe uma reorganização das políticas públicas, de modo a valorizar a produção de pequenos e médios agricultores e a promover relações mais justas entre produção, mercado e consumo.

Nesse sentido, o investimento em políticas públicas voltadas ao fortalecimento da produção destinada ao mercado interno apresenta-se como estratégia fundamental para a efetivação do direito à alimentação. A criação de incentivos econômicos, linhas de crédito específicas, programas de aquisição de alimentos e mecanismos de garantia de preços mínimos pode contribuir para ampliar a oferta de alimentos no mercado nacional, reduzir a dependência das exportações e melhorar o poder de compra da população. Tais políticas, além de promoverem a segurança alimentar, reforçam o papel



social da agricultura e contribuem para o desenvolvimento econômico com inclusão social.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível analisar criticamente o modelo agroexportador brasileiro e seus impactos sobre a efetivação do direito fundamental à alimentação. A compreensão da insegurança alimentar como fenômeno estrutural, e não meramente conjuntural, exige uma abordagem que articule aspectos jurídicos, econômicos e sociais, reconhecendo o papel central do Estado na formulação de políticas públicas orientadas pelos direitos humanos. Essa análise permite evidenciar que a fome, em um país marcado pela abundância produtiva, representa uma violação de direitos e não uma fatalidade histórica.

Assim, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre o direito fundamental à alimentação no Brasil, problematizando a contradição entre a condição do país como grande produtor de alimentos e a persistência da insegurança alimentar. Busca-se, ainda, criticar a lógica da exportação como eixo central da política agrícola nacional e defender a necessidade de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do mercado interno e da soberania alimentar. Ao fazê-lo, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e político acerca da promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e da construção de um modelo de desenvolvimento comprometido com a justiça social e a dignidade humana.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1 A alimentação como direito social fundamental

O reconhecimento da alimentação como direito social fundamental no ordenamento jurídico brasileiro representa um marco significativo na consolidação dos direitos humanos no país. A partir da Emenda Constitucional nº 64, de 2010, a alimentação passou a integrar expressamente o rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, ao lado de direitos como educação, saúde, trabalho e moradia. Tal inclusão reafirma a compreensão de que a alimentação não se restringe a uma necessidade biológica, mas constitui condição indispensável para o exercício pleno da dignidade da pessoa humana, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, Sarlet (2018) destaca que os direitos sociais fundamentais possuem natureza prestacional, exigindo do Estado ações concretas voltadas à sua efetivação material. Para o autor, “os direitos fundamentais sociais não se realizam por si mesmos, reclamando políticas públicas e medidas estatais que viabilizem o seu



exercício real e não meramente formal” (SARLET, 2018, p. 284). Assim, o direito à alimentação impõe ao poder público o dever de adotar políticas capazes de garantir o acesso universal e contínuo a alimentos adequados, superando a lógica assistencialista e episódica.

A alimentação, enquanto direito fundamental, encontra-se diretamente vinculada à dignidade da pessoa humana, na medida em que a privação alimentar compromete não apenas a saúde física, mas também a autonomia, a participação social e a própria condição de cidadania. Nesse sentido, Canotilho (2016) assevera que “a dignidade da pessoa humana constitui o núcleo axiológico dos direitos fundamentais, funcionando como critério interpretativo e fundamento de sua exigibilidade” (CANOTILHO, 2016, p. 256). Dessa forma, negar ou dificultar o acesso à alimentação adequada implica violação direta à dignidade humana e aos valores constitucionais que sustentam o Estado brasileiro.

Além disso, a constitucionalização do direito à alimentação reforça a ideia de que o mercado, por si só, não é capaz de assegurar o acesso equitativo aos alimentos, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades sociais. Conforme observa Bicalho (2019), “a positivação do direito à alimentação no texto constitucional impõe limites à lógica puramente mercantil da produção e da distribuição de alimentos, reafirmando o papel regulador do Estado” (BICALHO, 2019, p. 97). Assim, o direito à alimentação exige a atuação estatal como mediadora entre interesses econômicos e a proteção dos direitos fundamentais.

2.2 O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) constitui um referencial normativo e ético fundamental para a compreensão da alimentação como direito, extrapolando as fronteiras do direito interno e inserindo-se no âmbito do direito internacional dos direitos humanos. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o DHAA se concretiza quando “todas as pessoas têm acesso físico e econômico, de forma regular e permanente, a alimentos adequados ou aos meios para obtê-los” (FAO, 2017, p. 15). Tal definição evidencia que a alimentação adequada envolve não apenas quantidade, mas qualidade, regularidade e adequação cultural.

No contexto brasileiro, o DHAA foi incorporado ao debate jurídico e político de forma mais consistente a partir da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que estabelece diretrizes voltadas à promoção do acesso universal à alimentação. Segundo Maluf e Reis (2021), “o DHAA constitui um direito



exigível, que impõe obrigações claras ao Estado, especialmente no que se refere ao respeito, à proteção e à promoção do acesso à alimentação adequada” (MALUF; REIS, 2021, p. 42). Dessa forma, o direito à alimentação não se limita à ausência de fome, mas envolve a construção de sistemas alimentares justos e sustentáveis.

A perspectiva do DHAA permite compreender a insegurança alimentar como uma violação de direitos humanos e não como uma contingência natural ou conjuntural. Conforme destaca a FAO (2020), “a insegurança alimentar é resultado de decisões políticas, econômicas e sociais que afetam a disponibilidade, o acesso e a utilização dos alimentos” (FAO, 2020, p. 9). Tal entendimento desloca o debate da escassez produtiva para as estruturas que organizam a produção e a distribuição de alimentos, evidenciando a responsabilidade estatal na garantia desse direito.

2.3 Dever do Estado e políticas públicas de alimentação

A efetivação do direito fundamental à alimentação e do DHAA depende, de forma decisiva, da atuação do Estado por meio da formulação e implementação de políticas públicas estruturantes. O dever estatal não se restringe à adoção de medidas emergenciais de combate à fome, mas envolve a construção de estratégias permanentes que assegurem o acesso contínuo e adequado aos alimentos. Nesse sentido, Bucci (2019) afirma que “as políticas públicas constituem o principal instrumento de concretização dos direitos fundamentais sociais, traduzindo opções políticas em ações estatais organizadas” (BUCCI, 2019, p. 21).

No campo da alimentação, tais políticas devem articular ações voltadas à produção, à distribuição e ao consumo, considerando as desigualdades regionais e sociais existentes no país. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) destaca que “a ausência ou a fragilidade de políticas públicas voltadas à segurança alimentar compromete a capacidade do Estado de garantir o direito à alimentação, especialmente em contextos de crise econômica” (IPEA, 2022, p. 63). Assim, a omissão estatal ou a priorização de interesses econômicos em detrimento do direito à alimentação configura violação aos preceitos constitucionais.

Portanto, o direito fundamental à alimentação, quando analisado à luz da Constituição Federal e do DHAA, revela-se como um direito exigível, que impõe deveres claros ao Estado brasileiro. A garantia desse direito demanda políticas públicas orientadas pela justiça social, pela redução das desigualdades e pela promoção da soberania alimentar. A compreensão dessa base normativa é essencial para, nos tópicos seguintes, analisar criticamente o modelo agroexportador brasileiro e seus impactos sobre a efetivação do direito à alimentação no país.



3. INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: CONTRADIÇÕES DE UM PAÍS AGROEXPORTADOR

O Brasil ocupa posição de destaque no cenário agrícola mundial, sendo reconhecido como um dos maiores produtores e exportadores de alimentos, especialmente de commodities como soja, milho, carne bovina e açúcar. O crescimento do agronegócio nas últimas décadas consolidou o país como ator estratégico no comércio internacional de alimentos, contribuindo significativamente para a balança comercial e para o Produto Interno Bruto nacional. No entanto, essa condição de potência agrícola não se traduziu, de forma proporcional, na garantia do direito fundamental à alimentação para toda a população brasileira, revelando uma contradição estrutural entre produção e acesso aos alimentos.

De acordo com Delgado (2017), o modelo agroexportador brasileiro está assentado em uma lógica de expansão produtiva voltada prioritariamente ao mercado externo, com forte dependência das commodities agrícolas. Para o autor, “a centralidade das exportações na política agrícola brasileira desloca o foco da produção alimentar das necessidades internas para a dinâmica do mercado internacional” (DELGADO, 2017, p. 112). Tal orientação contribui para que a produção de alimentos seja organizada segundo critérios de rentabilidade e competitividade externa, e não a partir das demandas alimentares da população.

Essa lógica é reforçada por políticas econômicas que privilegiam o agronegócio como motor do crescimento, frequentemente associando desenvolvimento econômico à ampliação das exportações. Conforme observa Sauer (2018), “o discurso do agronegócio como solução para o desenvolvimento nacional oculta os impactos sociais e alimentares do modelo adotado” (SAUER, 2018, p. 67). Assim, a condição do Brasil como grande produtor de alimentos convive com a permanência de desigualdades profundas no acesso à alimentação adequada.

A priorização da exportação de alimentos, enquanto estratégia central da política agrícola brasileira, produz efeitos diretos sobre o mercado interno e sobre a segurança alimentar da população. A destinação significativa da produção ao mercado externo reduz a oferta de alimentos no mercado nacional, contribuindo para a elevação dos preços e para a diminuição do poder de compra, especialmente entre as camadas mais vulneráveis da sociedade. Tal dinâmica evidencia que a fome e a insegurança alimentar não decorrem da insuficiência produtiva, mas da forma como os alimentos são distribuídos e comercializados.

Segundo dados analisados por Maluf (2020), “a elevação dos preços dos alimentos no mercado interno está diretamente relacionada à integração do sistema



produtivo brasileiro ao mercado internacional de commodities” (MALUF, 2020, p. 39). A indexação dos preços internos às variações do mercado externo expõe a população às flutuações cambiais e às crises internacionais, tornando o acesso aos alimentos ainda mais instável. Dessa forma, a lógica exportadora fragiliza a capacidade do Estado de assegurar o direito à alimentação em contextos de instabilidade econômica.

Além disso, a exportação massiva de alimentos tende a subordinar a política agrícola aos interesses do comércio internacional, limitando a adoção de mecanismos de regulação do mercado interno. Conforme destaca Grisa e Schneider (2019), “a ausência de políticas eficazes de proteção do abastecimento interno compromete a soberania alimentar e amplia a vulnerabilidade das populações urbanas e rurais” (GRISA; SCHNEIDER, 2019, p. 88). Tal cenário evidencia a necessidade de repensar o equilíbrio entre exportação e abastecimento interno como elemento central das políticas públicas de alimentação.

A insegurança alimentar no Brasil manifesta-se de forma desigual, atingindo de maneira mais intensa populações historicamente marginalizadas, como famílias de baixa renda, moradores de áreas periféricas, comunidades rurais e grupos socialmente vulneráveis. Essa realidade revela que o acesso à alimentação adequada está profundamente condicionado pelas desigualdades socioeconômicas e pelas opções políticas adotadas pelo Estado. Nesse sentido, a fome deve ser compreendida como fenômeno estrutural, diretamente relacionado ao modelo de desenvolvimento vigente.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a insegurança alimentar está associada a fatores como renda, emprego, acesso a políticas públicas e localização geográfica. Para o órgão, “a insegurança alimentar reflete a desigualdade no acesso aos recursos necessários para a aquisição de alimentos, e não a indisponibilidade de alimentos no país” (IBGE, 2021, p. 54). Essa constatação reforça a ideia de que a fome no Brasil resulta de escolhas políticas e econômicas, e não de limitações produtivas.

A compreensão da insegurança alimentar como violação de direitos humanos encontra respaldo no entendimento da FAO, que afirma que “a persistência da fome em países com alta capacidade produtiva revela falhas estruturais nas políticas de distribuição e proteção social” (FAO, 2020, p. 11). Nesse sentido, o modelo agroexportador brasileiro, ao priorizar o mercado externo, contribui para a reprodução dessas falhas, ao negligenciar o abastecimento interno e a promoção do acesso equitativo aos alimentos.

Dessa forma, a insegurança alimentar no Brasil evidencia a necessidade de uma análise crítica do modelo agrícola adotado, considerando seus impactos sociais e alimentares. A condição de grande produtor de alimentos, longe de garantir a efetivação



do direito fundamental à alimentação, tem coexistido com a ampliação das desigualdades no acesso aos alimentos. Tal contradição reforça a urgência de políticas públicas que articulem produção, distribuição e consumo a partir da perspectiva da soberania alimentar e da promoção dos direitos humanos.

4. AGRONEGÓCIO, COOPERATIVAS E OS LIMITES À AUTONOMIA DOS PRODUTORES RURAIS

A análise do modelo agroexportador brasileiro exige a compreensão das condições concretas em que pequenos e médios produtores rurais estão inseridos nesse sistema produtivo. Diferentemente da imagem homogênea frequentemente associada ao agronegócio, o campo brasileiro é marcado por profundas desigualdades estruturais, nas quais grande parte dos produtores não detém autonomia real sobre o destino de sua produção. Esses sujeitos encontram-se, em grande medida, condicionados às dinâmicas impostas pelo mercado, pelas cadeias produtivas e pelas estruturas de comercialização dominantes.

Nesse sentido, Ploeg (2018) destaca que a integração dos produtores aos mercados globais ocorre, muitas vezes, de forma subordinada, limitando sua capacidade de decisão. Para o autor, “os agricultores inseridos em cadeias longas de comercialização perdem progressivamente o controle sobre os preços, os destinos e os usos de sua produção” (PLOEG, 2018, p. 74). Tal processo evidencia que a adesão ao modelo agroexportador não decorre de uma escolha livre e autônoma dos produtores, mas de um contexto estrutural que restringe suas alternativas econômicas.

No caso brasileiro, pequenos e médios produtores frequentemente dependem de contratos, financiamentos e estruturas logísticas controladas por grandes agentes econômicos, o que reforça sua vulnerabilidade no sistema produtivo. Conforme observa Delgado (2017), “a subordinação dos produtores às dinâmicas do agronegócio limita a função social da produção agrícola, subordinando-a à lógica da exportação” (DELGADO, 2017, p. 118). Dessa forma, a crítica ao modelo agroexportador deve considerar a posição estrutural dos produtores, evitando interpretações que individualizem responsabilidades.

As cooperativas agrícolas desempenham papel central na organização da produção e da comercialização de alimentos no Brasil, atuando como intermediárias entre os produtores rurais e o mercado. Embora historicamente associadas à cooperação e ao fortalecimento coletivo dos agricultores, muitas cooperativas passaram a operar segundo lógicas empresariais, integrando-se às cadeias globais de exportação



e reproduzindo dinâmicas próprias do agronegócio. Tal transformação impacta diretamente a autonomia dos produtores associados.

De acordo com Schneider e Grisa (2019), “as cooperativas agrícolas, ao se inserirem nas cadeias globais de commodities, passam a atuar como agentes de reprodução do modelo agroexportador, reduzindo o espaço para decisões orientadas pelo abastecimento interno” (SCHNEIDER; GRISA, 2019, p. 91). Nesse contexto, os produtores associados encontram-se frequentemente limitados às condições impostas pelas cooperativas, que definem padrões de produção, preços e destinos dos produtos.

Essa dinâmica é especialmente relevante para pequenos e médios produtores, que veem nas cooperativas a principal — e muitas vezes única — via de escoamento de sua produção. Conforme aponta Sauer (2018), “a ausência de políticas públicas que ampliem as alternativas de comercialização fortalece a dependência dos produtores em relação às grandes cooperativas” (SAUER, 2018, p. 72). Assim, ainda que as cooperativas cumpram papel logístico fundamental, sua atuação no interior do modelo agroexportador limita a possibilidade de direcionar a produção para o mercado interno.

A crítica ao agronegócio, no contexto deste estudo, não se dirige aos produtores rurais, mas à estrutura econômica e política que organiza a produção agrícola no Brasil. Trata-se de uma crítica sistêmica, voltada ao modelo agroexportador e às políticas públicas que o sustentam, frequentemente em detrimento da soberania alimentar e do direito fundamental à alimentação. Essa distinção é fundamental para evitar interpretações simplificadoras que atribuam a responsabilidade pela insegurança alimentar aos produtores individuais.

Nesse sentido, Maluf (2020) afirma que “o modelo agroexportador brasileiro produz abundância para o mercado externo, mas escassez relativa para o mercado interno, revelando um desequilíbrio estrutural na política agrícola” (MALUF, 2020, p. 41). Tal desequilíbrio compromete a capacidade do Estado de assegurar o abastecimento interno e de regular os preços dos alimentos, impactando diretamente o acesso da população à alimentação adequada.

Ademais, a centralidade das exportações tende a orientar os investimentos públicos, os subsídios e as políticas de crédito para setores voltados ao mercado externo, em detrimento da produção destinada ao consumo interno. Conforme observa Bucci (2019), “a orientação das políticas públicas reflete escolhas políticas que podem reforçar ou mitigar desigualdades sociais” (BUCCI, 2019, p. 25). No caso do agronegócio, tais escolhas têm favorecido a lógica exportadora, limitando o fortalecimento de sistemas alimentares locais e regionais.

Assim, a crítica estrutural ao modelo agroexportador revela a necessidade de repensar o papel das cooperativas, do Estado e das políticas públicas na organização



da produção agrícola. A superação dos limites impostos à autonomia dos produtores rurais passa pela construção de alternativas que ampliem as possibilidades de comercialização voltadas ao mercado interno, promovendo a soberania alimentar e contribuindo para a efetivação do direito fundamental à alimentação no Brasil.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS, SOBERANIA ALIMENTAR E O FORTALECIMENTO DO MERCADO INTERNO

5.1 Soberania alimentar como horizonte político e jurídico

A noção de soberania alimentar emerge como um importante referencial teórico e político para a superação das contradições identificadas no modelo agroexportador brasileiro. Diferentemente da segurança alimentar restrita ao acesso mínimo aos alimentos, a soberania alimentar propõe uma abordagem mais ampla, que reconhece o direito dos povos de definirem suas próprias políticas agrícolas e alimentares, priorizando o abastecimento interno e a produção voltada às necessidades sociais. Trata-se de uma perspectiva que articula produção, distribuição e consumo a partir dos direitos humanos e da justiça social.

Segundo Maluf e Reis (2021), “a soberania alimentar desloca o debate da mera disponibilidade de alimentos para a forma como os sistemas alimentares são organizados e para quem eles servem” (MALUF; REIS, 2021, p. 47). Nesse sentido, a soberania alimentar questiona a centralidade do mercado internacional como orientador das políticas agrícolas, defendendo a primazia do direito à alimentação sobre os interesses econômicos da exportação. Tal abordagem revela-se especialmente relevante em países como o Brasil, cuja capacidade produtiva permitiria garantir plenamente o abastecimento interno.

A soberania alimentar reforça o papel do Estado como agente regulador e indutor de políticas públicas voltadas à proteção do mercado interno. Conforme destaca a FAO, “políticas alimentares orientadas pela soberania alimentar fortalecem a resiliência dos sistemas nacionais frente às crises econômicas e às flutuações do mercado global” (FAO, 2019, p. 22). Assim, adotar a soberania alimentar como horizonte implica reconhecer que a alimentação não pode ser tratada exclusivamente como mercadoria.

5.2 Políticas públicas voltadas aos pequenos e médios produtores

O fortalecimento do mercado interno passa, necessariamente, pela implementação de políticas públicas que valorizem e incentivem a atuação de pequenos



e médios produtores rurais. Esses sujeitos desempenham papel fundamental na produção de alimentos destinados ao consumo interno, mas frequentemente enfrentam dificuldades estruturais relacionadas ao acesso ao crédito, à comercialização e à infraestrutura. Nesse contexto, políticas públicas específicas tornam-se essenciais para ampliar sua capacidade produtiva e sua autonomia econômica.

De acordo com Grisa e Schneider (2019), “políticas públicas voltadas à agricultura de base familiar e aos pequenos produtores contribuem para a diversificação da produção alimentar e para o fortalecimento dos mercados locais” (GRISA; SCHNEIDER, 2019, p. 94). Programas de aquisição de alimentos, incentivos fiscais, linhas de crédito diferenciadas e garantia de preços mínimos são exemplos de instrumentos capazes de estimular a produção voltada ao abastecimento interno, reduzindo a dependência do mercado externo.

Além disso, tais políticas podem estabelecer contrapartidas sociais, orientando parte da produção para mercados institucionais, como escolas, hospitais e programas de assistência social. Conforme destaca o IPEA, “a articulação entre políticas de produção e políticas de consumo institucional fortalece a segurança alimentar e gera impactos positivos na renda dos produtores” (IPEA, 2022, p. 71). Dessa forma, o investimento em pequenos e médios produtores revela-se estratégia eficaz para promover o direito à alimentação e reduzir desigualdades sociais.

5.3 Impactos sobre o mercado interno e o poder de compra da população

O fortalecimento da produção destinada ao mercado interno tende a produzir efeitos positivos diretos sobre o acesso da população aos alimentos e sobre o poder de compra das famílias. Ao ampliar a oferta de alimentos no mercado nacional e reduzir a dependência das exportações, torna-se possível mitigar a pressão sobre os preços e garantir maior estabilidade no abastecimento. Tal dinâmica é especialmente relevante em contextos de crise econômica, nos quais a população mais vulnerável é a mais afetada pela elevação dos preços dos alimentos.

Segundo Maluf (2020), “a proteção do mercado interno por meio de políticas públicas contribui para a redução da volatilidade dos preços e para a ampliação do acesso aos alimentos básicos” (MALUF, 2020, p. 44). Dessa forma, políticas orientadas pela soberania alimentar não apenas promovem o direito à alimentação, mas também fortalecem a economia nacional ao estimular circuitos curtos de comercialização e mercados regionais.

O fortalecimento do mercado interno contribui para a construção de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e socialmente justo. Conforme observa Bucci (2019),



“as políticas públicas orientadas por direitos fundamentais produzem efeitos redistributivos que ampliam a cidadania e reduzem desigualdades” (BUCCI, 2019, p. 29). No caso da alimentação, tais políticas reafirmam o papel do Estado como garantidor de direitos e como mediador entre interesses econômicos e necessidades sociais.

A adoção de políticas públicas voltadas à soberania alimentar e ao fortalecimento do mercado interno apresenta-se como caminho indispensável para a efetivação do direito fundamental à alimentação no Brasil. Ao priorizar o abastecimento interno, valorizar pequenos e médios produtores e regular a lógica da exportação, o Estado pode contribuir de forma decisiva para a redução da insegurança alimentar e para a promoção da dignidade humana, consolidando a alimentação como direito e não como privilégio.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu evidenciar que a persistência da insegurança alimentar no Brasil não decorre da incapacidade produtiva do país, mas de escolhas políticas, econômicas e estruturais que orientam a produção e a distribuição de alimentos. Embora o Brasil ocupe posição de destaque no cenário agrícola internacional, essa condição não tem sido suficiente para assegurar a efetivação do direito fundamental à alimentação, consagrado constitucionalmente e reconhecido no âmbito dos direitos humanos. Tal contradição revela a distância existente entre o reconhecimento normativo do direito e sua concretização material na vida da população.

A constitucionalização do direito à alimentação, associada à incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada, impõe ao Estado brasileiro deveres claros de promoção, proteção e garantia desse direito. No entanto, a centralidade do modelo agroexportador na política agrícola nacional tem limitado a capacidade estatal de assegurar o abastecimento interno e de regular o acesso aos alimentos, especialmente para os grupos socialmente mais vulneráveis. A priorização da exportação, orientada pela lógica do mercado internacional, tende a subordinar a função social da produção agrícola aos interesses econômicos externos.

Nesse contexto, a crítica ao agronegócio apresentada neste estudo não se dirige aos produtores rurais de forma individualizada, mas à estrutura que organiza a produção agrícola no país. Pequenos e médios produtores, frequentemente dependentes das grandes cooperativas e das cadeias globais de comercialização, encontram-se inseridos em um sistema que restringe sua autonomia e limita as possibilidades de direcionamento da produção ao mercado interno. Tal realidade evidencia que a



insegurança alimentar é resultado de um modelo estruturalmente excludente, e não de decisões isoladas dos sujeitos que produzem os alimentos.

A soberania alimentar, discutida como horizonte político e jurídico, apresenta-se como uma alternativa capaz de orientar a construção de políticas públicas comprometidas com a efetivação do direito à alimentação. Ao priorizar o abastecimento interno, valorizar a produção local e fortalecer pequenos e médios produtores, a soberania alimentar propõe uma reorganização dos sistemas alimentares a partir das necessidades sociais, e não exclusivamente das demandas do mercado internacional. Essa perspectiva reafirma o papel do Estado como agente central na regulação da produção e da distribuição de alimentos.

O investimento em políticas públicas voltadas ao fortalecimento do mercado interno revela-se, portanto, indispensável para a promoção da segurança alimentar e nutricional. Programas de incentivo à produção destinada ao consumo interno, mecanismos de garantia de preços, políticas de aquisição pública de alimentos e apoio à agricultura de base familiar constituem instrumentos capazes de ampliar o acesso da população aos alimentos e de reduzir as desigualdades sociais. Além disso, tais políticas contribuem para a estabilização dos preços e para o fortalecimento do poder de compra das famílias.

Diante disso, conclui-se que a efetivação do direito fundamental à alimentação no Brasil exige a revisão crítica do modelo agroexportador e a adoção de políticas públicas orientadas pelos direitos humanos e pela soberania alimentar. A fome, em um país marcado pela abundância produtiva, configura uma violação de direitos e não uma fatalidade histórica. Assim, enfrentar a insegurança alimentar implica reconhecer a alimentação como direito e não como mercadoria, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a dignidade da pessoa humana e com a construção de um modelo de desenvolvimento socialmente justo.

REFERÊNCIAS

BICALHO, Luciana da Silva. Direito humano à alimentação adequada e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direitos Humanos e Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 85–103, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 fev. 2010.



BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The right to food guidelines**. Rome: FAO, 2017.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food security and nutrition in the world**. Rome: FAO, 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food security and nutrition in the world**. Rome: FAO, 2020.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Segurança alimentar e nutricional no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2022.

MALUF, Renato Sérgio. **Segurança alimentar e soberania alimentar: conceitos e estratégias**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 1, p. 31–48, 2020.

MALUF, Renato Sérgio; REIS, Márcia Azanha Ferraz. **Direito humano à alimentação adequada: avanços e desafios no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2021.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e a arte da agricultura: um manifesto chayanoviano**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAUER, Sérgio. **Agronegócio e conflitos no campo brasileiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

SCHNEIDER, Sergio; GRISA, Catia. Sistemas alimentares e políticas públicas no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 83–99, 2019.