

**MESTRADO EM**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**  
**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**

DISSERTAÇÃO

**DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:  
UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA  
FAMILIAR NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL**

FÁBIO DONATO DE ALMEIDA TARDIM

**ORIENTAÇÃO:**

ORIENTADOR: DR. JONATAN ALEXANDRE DE OLIVEIRA

CO-ORIENTADOR: PROFESSOR DR. MANUEL FRANCISCO PACHECO COELHO

OUTUBRO – 2019

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente à minha família à qual tenho o orgulho de dedicar mais esta obra. Minha mãe e meu pai que, apesar de muitas divergências, sempre se esforçaram para fazer o melhor para mim. Aos meus irmãos que sendo tão diferentes como somos, demonstraram que o amor ensina a partir do diverso e, por vezes, do oposto. À minha avó e tia, por suas vidas dedicadas ao ensino na sala de aula e na vida de seus netos, netas, sobrinhos e sobrinhas. Que sejamos vossos espelhos em bondade, carinho e dedicação.

Às minhas amigadas, espalhadas em meu país e também aqueles que fiz na Europa. As mais antigas, as mais recentes e aos encontros que ainda estão por vir e se somarão. Pelo apoio que nunca faltou nos todos momentos difíceis e pelo companheirismo e lealdade solidamente construídos.

Ao meu orientador não só pela imprescindível contribuição desde a concepção desta obra, mas também pela parceria e apoio em todas as fases que percorri ao longo dos últimos anos. Ao meu co-orientador Dr. Manuel Coelho pela paciência e gentil disposição tão relevante para a conclusão de mais este ciclo de minha vida.

Aos Professores do ISEG-ULisboa e da Universidade de Paris1-Pantheón Sorbonne que através do compartilhamento de conhecimentos e reflexões aguçadas desempenharam papéis determinantes em minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal.

À minha namorada Luiza, um encontro e um presente, obrigado por compartilhar momentos e pensamentos que sua mente afiada produz. Sua determinação e luta constroem e seu carinho e amor formam.

*“Sem fastio  
Com fome de tudo  
Passando por cima do tudo e de todos  
A fome universal sempre querendo tudo*

*E comem por inteiro a seu favor  
Um pulo nessa imensidão de famintos  
Sem leite nem pra pingar no expresso do dia  
Não vejo a hora de comer já salivando  
O estômago fazendo festa em alto volume  
Daqui da fome dá pra ver o que acontece*

*A fome tem uma saúde de ferro  
Forte, forte como quem come.”*

**Jorge du Peixe / Lúcio Maia / Pupilo – Fome de Tudo, Nação Zumbi**

## RESUMO

Realizando um resgate histórico do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e empregando a 'abordagem de capacidades', em um primeiro momento, o presente trabalho busca esclarecer uma relação conceitual entre o desenvolvimento e a garantia da SAN, demonstrando que a realização desse direito implica a obtenção de um estado de bem-estar nutricional, que permite ao titular usufruir plenamente de outros direitos essenciais ao cumprimento do desenvolvimento humano.

Na segunda parte expõe-se o processo de conformação do espaço agrário brasileiro para com o intuito de fomentar a discussão sobre os processos que culminaram na reorientação do desenvolvimento rural brasileiro para a agricultura familiar e para a ação estatal articulando políticas sociais e de fomento a este segmento com o intuito de combate à pobreza e geração de renda a partir da garantia da SAN.

Buscou-se, então, analisar políticas públicas voltadas à agricultura familiar, nomeadamente o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Observou-se que as políticas públicas analisadas apresentam comportamentos variados em relação às Regiões Administrativas (RA) do estado de São Paulo reagindo às desigualdade socioeconômicas e às suas realidades agrárias. A partir de suas delimitações e propósitos, atuam de maneira complementar demonstrando que estratégia nacional de combate à pobreza baseada no desenvolvimento de circuitos curtos de produção, comercialização e consumo de alimentos contribui para a consolidação de sistemas alimentares locais e para a garantia da SAN nas áreas mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** *Políticas Públicas, Segurança Alimentar e Nutricional, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Humano, Redução da Pobreza*

## ABSTRACT

Performing a historical review of the concept of Food and Nutrition Security (FNS) and employing the 'capabilities approach', at first, the present work seeks to clarify a conceptual relationship between the development and guarantee of the FNS, demonstrating that the realization of this right implies the attainment of a state of nutritional well-being, which enables the holder to fully enjoy other rights essential to the fulfillment of human development.

The second part presents the process of shaping the Brazilian agrarian space in order to foster discussion about the processes that culminated in the reorientation of Brazilian rural development towards family farming and state action, articulating social policies and promoting this segment with the purpose of fighting poverty and generating income from the guarantee of the FNS.

It is then sought to analyze public policies aimed at family farming, namely the Family Farming Food Acquisition Program (PAA), the National Family Farming Strengthening Program (PRONAF) and the National School Feeding Program (PNAE). It was observed that the analyzed public policies present varied behaviors in relation to the Administrative Regions (AR) of the state of São Paulo reacting to the socioeconomic inequalities and their agrarian realities. Based on their delimitations and purposes, they act in a complementary manner, demonstrating that a national anti-poverty strategy based on the development of short food production, marketing and consumption circuits contributes to the consolidation of local food systems and the guarantee of FNS in the most vulnerable areas.

**Keywords:** *Public Policies, Food and Nutritional Security, Family Farming, Human Development, Poverty Reduction*

## Sumário

<b>Lista de Siglas e Acrônimos</b> .....	<b>vi</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 – SAN: Um Conceito</b> .....	<b>2</b>
1.1 – Trajetória do Conceito de SAN.....	2
1.2 – Propostas para a garantia da SAN.....	3
1.3 – Regionalização do Conceito.....	4
<b>Capítulo 2 - SAN: Causas, Efeitos e Medidas para o Desenvolvimento</b> .....	<b>5</b>
2.1 - Construção de Capacidades e SAN.....	5
2.2 – Sociedade de Mercado e SAN.....	6
2.3 – Intervenção do Estado e SAN.....	8
<b>Capítulo 3 - Contexto Rural Brasileiro</b> .....	<b>11</b>
3.1 – Conformação do Espaço Agrário Brasileiro (1960-1990).....	11
3.2 – Reformas Liberalizantes e a Reorientação do Desenvolvimento Rural Baseado na Agricultura Familiar (1990-2003).....	13
3.3 – O Programa Fome Zero e a Consolidação da Agricultura Familiar no Novo Modelo de Desenvolvimento Brasileiro (2003-2016).....	15
<b>Capítulo 4 - Análise das Políticas Públicas Voltadas à Agricultura Familiar no Estado de São Paulo (PRONAF, PAA, PNAE)</b> .....	<b>19</b>
4.1 - Metodologia.....	19
4.2 – Perfil Socioeconômico e a Agricultura Familiar no Estado de São Paulo.....	20
4.3 – Análise do Comportamento do PAA, PNAE e PRONAF.....	24
<b>Considerações Finais</b> .....	<b>30</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>32</b>

## Lista de Siglas e Acrônimos

**CMDR** - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

**CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento

**CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**CONTAG** - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

**CSA** - Comissão de Segurança Alimentar

**CUT** - Central Única dos Trabalhadores

**DHAAN** - Direito Humano à Alimentação Adequada e à Nutrição

**FAO** - Food and Agriculture organization

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**G7** - Grupo das 7 Maiores Economias do Mundo

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**IEA** - Instituto de Economia Agrícola

**IFAD** - International Fund for Agriculture Development

**INCRA** - Instituto de Colonização e Reforma Agrária

**MDA** - Ministério de Desenvolvimento Agrário

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MST** - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

**OMS/ WHO** - Organização Mundial da

Saúde/World Health Organization

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

**PFZ** - Programa Fome Zero

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**RA** - Região Administrativa

**SA** - Segurança Alimentar

**SAF** - Secretaria Nacional de Agricultura Familiar

**SA** - Segurança Alimentar

**SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional

**SISAN** - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**SNCR** - Sistema Nacional de Crédito Rural

**UNICEF** - United Nations Children's Fund

**WFP** - World Food Programme

## Introdução

Uma das mais inerentes condições humanas, e a qual este trabalho se desenvolve em torno, a fome, costuma tornar-se objeto de acrescentado interesse nos momentos mais dramáticos vividos no seio das sociedades. Segundo o mais recente relatório de amplitude global sobre o tema, “novas evidências continuam apontando para um aumento a fome no mundo nos últimos anos após um prolongado declínio. Estima-se que 821 milhões de pessoas - aproximadamente uma em cada nove pessoas no mundo - estão subnutridas” (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2018, p. 2). Apesar dos avanços na redução da fome global durante as duas últimas décadas a tendência global indica a reversão dos índices. É dessa forma, portanto, que o presente trabalho justifica-se pelas recentes tendências globais na luta mais antiga da humanidade: contra a fome.

A proposta deste trabalho é analisar as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiras a partir dos primeiros anos do século XXI, nomeadamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no estado de São Paulo a partir do perfil socioeconómico de suas 16 Regiões Administrativas (RA).

Para tanto, no primeiro buscou-se o estabelecimento de referenciais teóricos e conceituais. Será realizado um breve resgate acerca da construção do conceito de SAN visando ressaltar os marcos históricos e pontuar os principais debates suscitados ao longo de sua trajetória. Em seguida, destacaremos a relação da garantia da SAN ao desenvolvimento, particularmente ao desenvolvimento humano e à construção de capacidades. Reflexões sobre a sociedade de mercado e a intervenção estatal serão trazidas para pautar o seguinte capítulo donde busca-se demonstrar a trajetória da conformação do espaço agrária brasileiro onde distintos modelos de desenvolvimento rural foram implementados desde a década de 1960 que, por sua vez, foram determinantes na modulação da realidade agrária a qual as políticas públicas analisadas foram modeladas para inserir-se e atuar em prol do fortalecimento da agricultura familiar.

No quarto e último capítulo buscou apreender o comportamento das três políticas públicas citadas anteriormente conforme o perfil socioeconômico das RAs do estado de São Paulo buscando, então, verificar sua pertinência e avaliar sua eficiência com base nas directrizes operacionais centrais presentes na formulação dos programas: fomentar o desenvolvimento socioeconómico e o desenvolvimento local, atuando no duplo sentido de gerar renda às parcelas mais vulneráveis da população por meio do fortalecimento da agricultura familiar e garantindo o acesso à alimentação saudável e de qualidade.

## Capítulo 1 – SAN: Um Conceito

Neste capítulo busca-se fazer um breve resgate da trajetória percorrida pelo conceito de SAN passando do cenário internacional à sua regionalização e definição específicas incorporadas.

### 1.1 – Trajetória do Conceito de SAN

Em termos históricos, o processo de inclusão do tema na agenda política internacional coincide com o período das duas grandes guerras somadas à crise de superprodução de 1929 e a subsequente depressão econômica. Associada, à capacidade de mitigar choques externos e à sobrevivência de populações sujeitas a tais situações. Dessa forma, segurança Alimentar (SA) ganha profusão a partir da década de 1930 e passa a figurar entre as questões de elevada importância em um contexto de uma Europa assolada por guerras e um norte global fragilizado economicamente.

Contudo, a insegurança alimentar, apesar de mais aguda em situações de crises, guerras ou desastres, ela não está circunscrita a tais cenários. Josué de Castro, figura central e precursor na construção e promoção da SA na agenda política não só brasileira como também internacional, denunciava a onipresença da fome pelo globo no mesmo período. Segundo o médico, professor, geógrafo, sociólogo e político pernambucano trata-se de “um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escapasse à sua ação nefasta” (Castro, 2005, p. 48).

Reconhecido como direito humano fundamental na Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), o direito à alimentação adequada passaria uma série de debates e esforços internacionais no sentido de compreender sua natureza e eleger as ferramentas mais adequadas para compor as políticas voltadas ao combate do flagelo que ainda atinge significativa porção das populações no mundo. Nesse período o processo de discussão no cenário internacional leva a SA a gradativamente povoar o campo das políticas públicas e se consolidar como tema resultando na criação da *Food and Agriculture Organization (FAO) em 1945* e da *Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1948*, agências com enfoque específico relacionados à SA pertencentes ao recém-criado sistema das Nações Unidas:

“quarenta e quatro nações, através dos depoimentos de eminentes técnicos no assunto, confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos e planejaram as medidas conjuntas a serem levadas a efeito para que sejam apagadas ou pelo menos clareadas, nos mapas mundiais de demografia qualitativa, estas manchas negras que representam núcleos de populações subnutridas e famintas, populações que exteriorizam, em seus alarmantes índices de mortalidade e em seus quadros nosológicos de carências alimentares a penúria orgânica, a fome global ou específica de um, de vários e, às vezes, de todos os elementos indispensáveis à nutrição humana (Castro, 2005, p. 21).

Adotando inicialmente uma perspectiva de mitigação da má nutrição por meio do enriquecimento de alimentos básicos, ao longo das décadas que sucederam sua criação, a FAO, a qual Josué de Castro presidiu entre os anos 1952 e 1956, incorpora o conceito a dimensão económica e social mais amplo de SA e amplia o escopo de seu debate para além daquele sobre a mitigação de choques externos. Representando, assim, um dos primeiros esforços internacionais de ação e estudo coordenado sobre o tema, a FAO torna-se referência mundial sobre SA nas décadas seguintes (Maluf & dos Reis, 2013).

As contribuições de Josué de Castro para o amadurecimento do debate sobre a SA demonstram os distintos aspectos que a insegurança alimentar pode assumir e destaca as condições de suas manifestações nos países ‘periféricos’ onde a desigualdade e a pobreza eram determinantes (Castro, 2005). É nesse contexto que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) emerge como ponto de interesse de políticas públicas como parte de uma estratégia de promoção do desenvolvimento humano pautada pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição (DHAAN) (ONU, 1966).

Na década de 1980 onde a produção de alimentos excedia a quantidade calculada necessária para eliminar a fome mundialmente, o foco recai sobre as condições de acesso aos alimentos disponíveis. Dessa forma, durante a 8ª sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial<sup>1</sup> (CSA) de 1982, é adotada a seguinte definição para a SA:

O objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e económico aos alimentos básicos que necessitam [...] a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam. (Maluf, 2007, p. 61)

## **1.2 – Propostas para a garantia da SAN**

A questão de acesso e produção de alimentos suscitou intensos debates sobre quais estratégias seriam mais adequadas e mais eficientes para garantir a perenidade dos alimentos àqueles que deles tem a maior necessidade. Há, ao menos, duas perspectivas concorrentes. A primeira defende que o livre mercado e o comércio internacional, garantidas as devidas condições, se encarregariam de fazer chegar os alimentos em quantidade e qualidade necessária às populações, tornando-se, portanto, a ferramenta definitiva no combate à fome. Para tal, os investidores exigem que seja garantido um ambiente seguro e propício, conforme claramente definido nos quadros estratégicos e nacionais da Nova Aliança do G7 para a Segurança Alimentar e Nutricional (FIAN International, 2014).

A segunda posiciona a ênfase em todos os seres humanos com acesso estável a uma maior

---

<sup>1</sup> Criado em 1974 pelas Nações Unidas e composto para a análise e o acompanhamento das políticas de segurança alimentar, O CSA é considerado a principal plataforma intergovernamental global para a segurança alimentar e nutricional.

diversidade de alimentos a serem obtidos directamente da produção e/ou da renda, principalmente provenientes de mercados locais, com vínculos directos com produtores de alimentos de pequena escala, dentro de um ambiente internacional e nacional favorável, regulados pelo interesse público, em consonância com os princípios e a estrutura da soberania alimentar e refletida nos órgãos reguladores nacionais e internacionais dos órgãos públicos e governos (Valente, S.F., & Montes, C.D., 2016). Ou seja, se faz necessário um Estado ativo enquanto principal responsável pela regulação da produção e da distribuição de alimentos, por meio da criação de mecanismos e fomento do desenvolvimento rural.

### **1.3 – Regionalização do Conceito**

A perspectiva adotada na América Latina se aproxima da segunda visão sobre SA. O combate à fome encontra ampliada expressão quando somado o “nutricional” ao conceito de Segurança Alimentar. Dessa forma, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) torna-se uma perspectiva particular do continente. No Brasil o conceito é ressignificado nos primeiros anos do século XXI tendo sido definido pelo Fórum Brasileiro de San em 2003 e referendado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Olinda em 2004 no esforço de vincular invariavelmente as dimensões social, económica, ambiental e de saúde situando o acesso à alimentação de qualidade como pré-condição para o desenvolvimento de capacidades promovendo o desenvolvimento humano (Sen, 2001). Consta no artigo 3º a seguinte definição:

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 seja social, económica e ambientalmente sustentáveis. (Brasil, 2006).

No Brasil, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder (PT) o enfoque do novo governo voltaria às políticas sociais de distribuição de renda e de combate à pobreza. Alicerçado no Programa Fome Zero, o governo empenha-se na articulação de programas sociais de SAN com o duplo objetivo de garantir o acesso das parcelas da população mais vulneráveis à alimentação adequada e fomentar o desenvolvimento rural sustentável por meio de políticas públicas de apoio à agricultura familiar. O resultado da coordenação entre tais programas ressignifica a ação do Estado confere à SAN status nuclear na estratégia de desenvolvimento nacional. (Maluf & dos Reis, 2013).

## Capítulo 2 - SAN: Causas, Efeitos e Medidas para o Desenvolvimento

De maneira a posicionar teoricamente o trabalho, neste capítulo busca-se esclarecer algumas perspectivas adotadas para o entendimento de elementos aqui centrais, como o mercado enquanto regulador e enquanto ferramenta de distribuição, a intervenção estatal na criação de bens públicos e a elaboração e articulação de políticas para tanto, assim como a exposição de conceitos-chave orientadores que permearam a busca das relações e causalidades entre os indicadores socioeconómicos e os dados referentes às políticas públicas da análise apresentada no capítulo 4.

### 2.1 - Construção de Capacidades e SAN

Considerando a 'abordagem de capacidades', a avaliação da pobreza deve considerar alguns aspectos conceituais mais amplos decorrentes da privação humana incluindo, além do económico, o nutricional. O conceito elaborado por Amartya Sen posiciona o direito à alimentação como outro componente dos direitos humanos, além das liberdades (liberdade de acesso à terra e recursos para produzir alimentos, liberdade de fome, liberdade de contaminação de alimentos e água, liberdade de escolher quando casar, etc. ) e direitos (direito à garantia de posse da terra em que produz, direito a seguro desemprego, segurança social, saúde pública e serviços de saúde, etc.).

A capacidade, no caso do Direito Humano à Alimentação Adequada e à Nutrição, significa que a realização desse direito implica a obtenção de um estado de bem-estar nutricional, que permite ao titular usufruir de outros direitos plenamente, como o direito à educação, à saúde, a participação, entre outros. Essa capacidade está vinculada directamente à realização do DHAAN (Valente & Montes. 2016). Como desvantagens biológicas, além das condições físicas específicas, como idade ou enfermidades, inclui-se o estado de subnutrição latente que impõe obstáculos ao desenvolvimento e uso de capacidades humanas limitando suas liberdades, dentre elas, o acesso e aproveitamento de oportunidades relacionadas à educação, execução de trabalhos e por consequência à geração de renda e à posterior conversão da renda em funcionamento nutricional, configurando um ciclo de pobreza.

Dessa forma, “A interpretação do direito à alimentação adequada deve incorporar totalmente a dimensão nutricional e ser reconceituada dentro da estrutura da soberania das pessoas e dos direitos de serem capazes de expor e abordar os principais padrões de violação deste direito. A Alimentação não é uma mera mercadoria ou um "remédio"; é a expressão de um processo social de alimentação e nutrição, dentro do qual o bem-estar nutricional não é apenas o objetivo final, mas também um pré-requisito - uma condição (capacidade) primária e necessária para que os seres humanos nasçam, sejam saudáveis, cresçam , desenvolvam, aprendam, trabalhem, façam amor, dêem à luz e amamentem adequadamente e sejam felizes e socialmente ativos em suas comunidades” (Ibid, 2016 pp. 26).

Garantir o acesso à alimentação adequada, em última análise, se configura como uma das pré-condições para a ampliação de capacidades dos indivíduos. A relação que se estabelece entre a nutrição e desenvolvimento é directa e se retroalimenta, uma vez que elevados índices de desenvolvimento permitem a construção de sistemas alimentares de produção, distribuição e acesso mais eficientes e inclusivos e, por sua vez, índices nutricionais elevados influenciam de maneira acentuada no nível e ritmo desse desenvolvimento impulsionado por indivíduos com maior aptidão para exercitar suas liberdades económicas, sociais e políticas.

## **2.2 – Sociedade de Mercado e SAN**

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, tem havido uma crescente disputa entre duas visões concorrentes no campo da segurança alimentar e nutricional (SAN). O primeiro, representando os países industrializados e exportadores de *commodities*, defende que toda a insegurança alimentar e a desnutrição podem ser totalmente resolvidas por um sistema internacional liberalizado de comércio de alimentos.

Assumindo a propensão económica natural dos seres humanos, o *homo oeconomicus* apenas é capaz de encontrar o funcionamento social por meio do Mercado. A economia neoclássica, traduzida na doutrina neoliberal a partir dos anos 1980, toma como ponto de partida para formulação de seus modelos agregados o estudo dos agentes económicos individuais supostamente racionais que por meio do Mercado buscam sempre a maximização de seus ganhos materiais. O Mercado passa a atuar como o único agente regulador das sociedades por meio da formação de um sistema de preços que responde à oferta e à procura. Assumindo que economia e mercado são sinónimos, os neoclássicos negam as dimensões sociais e políticas do funcionamento social.

A partir de tal definição da economia moderna Karl Polanyi (1944) identifica um movimento de “desincrustação” das instituições responsáveis pela regulação política, social e económica das sociedades sob égide da doutrina liberal que relega toda sorte de regulação ao Mercado levando a um processo de transformação de todos elementos da experiência humana em mercadorias passíveis de serem negociadas e terem um preço fixado. A economia de mercado transforma-se então, na sociedade de mercado sustentada e viabilizada por uma ideologia e instituições específicas.

Como consequência dos enormes avanços nas forças produtivas durante a implementação de medidas liberalizantes sob a égide do neoliberalismo, o preço dos gêneros agrícolas sofre uma queda, contudo, paradoxalmente, ao invés de reduzir a fome mundial o número de pessoas em situação de miséria se eleva. Uma das explicações é que tal processo conduz à formação de oligopólios e à

formação de 'fazendas industriais' de produção de alimento de origem animal (gado, porcos e aves). A consequência da pressão pela diminuição dos custos de alimentos no mercado mundial e a necessidade do constante aumento dos lucros para os investidores se manifesta no solapamento dos pequenos produtores que se tornam incapazes de competir com os produtores de escala sendo encerrados em ciclos de pobreza e agravando a situação no mundo rural (Rocha C. 2013).

Essa anomalia gerada a partir do Mercado se revela um caso de externalidade negativa<sup>2</sup> uma vez que implica em um custo social extremamente elevado que potencializa a situação de insegurança alimentar no mundo pois, segundo Mazoyer e Roudart

"[...] a maioria das pessoas que tem fome no mundo não é, portanto, de consumidores urbanos compradores de alimento, mas de camponeses vendedores de produtos agrícolas. E seu número elevado não é uma simples herança do passado, mas o resultado de um processo, bem atual, de empobrecimento extremo de centenas de milhões de camponeses sem recursos" (Mazoyer e Roudart, 1997 pp. 27).

O comprometimento dos mais de 80 países reunidos na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 em "esforço permanente para erradicar a fome em todos os países, com o objetivo imediato de reduzir, até metade do seu nível atual, o número de pessoas subnutridas até, ao mais tardar, o ano 2015" (FAO, 1996), logo revelou-se um objetivo intangível se conduzido por meio das estratégias convencionais alicerçadas somente no Mercado que vieram a tornar mais distante a agricultura mais desenvolvida daquela menos desenvolvida e, por consequência, aumentando também a distância entre os países centrais e os países da periferia. As distorções criadas por modelos de desenvolvimento econômico que penalizavam os mais pobres e privava-os de desfrutar de seus benefícios por meio das dificuldades postas na redução dos níveis de pobreza (Maluf, 2000, 2007).

O estabelecimento do paradoxo entre produção e consumo de alimentos no que tange à garantia de índices nutricionais e o agravamento da miséria nos países em desenvolvimento se produz pela

"Captura corporativa de direitos humanos pelas economias industrializadas e emergentes promovem um paradigma neoliberal orientado para o mercado, intimamente ligado aos interesses das empresas transnacionais e de outras empresas poderosas, que afirma que a fome e a desnutrição podem ser tratadas através do aumento da produção de alimentos e da liberalização do comércio internacional. Ela também tenta reduzir o Direito Humano à Alimentação Adequada e à Nutrição ao "direito às calorias", particularmente na forma de assistência / ajuda alimentar ou entregas, que geralmente não representam a maneira como os alimentos são produzidos, por e para quem e as dimensões sociais e culturais dos alimentos." (Valente & Montes. 2016).

---

<sup>2</sup> Denomina-se externalidade uma vez que nem o produtor nem o consumidor respondem por ele posicionando externamente à transação de mercado (Langley & Mellor, 2002).

O aumento extraordinário dos preços globais dos alimentos no início de 2008 representou uma grande ameaça à segurança alimentar e nutricional global e causou uma série de consequências humanitárias, de direitos humanos, socioeconómicas, ambientais, de desenvolvimento, políticas e relacionadas à segurança. A tragédia da superexploração dos recursos comuns induzida pela economia de escala evidencia o conflito latente entre os interesses individuais e o interesse comum resultando em uma falha de mercado atestada pelo déficit de recursos sociais providos pelo livre mercado. À nível global observa-se a atuação de grandes corporações, relações comerciais desiguais e ilegais (*dumping*, *holding*, cartéis), variações nos preços internacionais que alteram as cadeias de produção e distribuição internacionais o que impacta directamente a disponibilidade de alimentos e a insegurança alimentar.

“[...] a ideia que fazemos das causas e dos remédios para a crise contemporânea é bem diferente da ideia, hoje politicamente dominante, de que os males deste mundo proviriam essencialmente da concorrência insuficiente para a qual a melhor política económica seria sempre a de facilitar essa concorrência, limitando-se a atenuar seus efeitos mais insuportáveis, considerados como passageiros. [...] somente uma política mundial coordenada de reorganização equitativa dos comércios internacionais, dos sistemas monetário e financeiro internacional, visando ao desenvolvimento equilibrado de todos os países, pode remediar uma crise que é mais mundial que nunca” (M. Mazoyer & L. Roudart, op. cit., pp. 553-554).

Contudo, o acima exposto não atesta a impossibilidade da utilização dos mercados enquanto ferramentas efectivas para políticas sociais uma vez que compreendidos e administrados de maneira adequada pelo Estado e grupos de interesse com participação da sociedade social como veremos a seguir.

### **2.3 – Intervenção do Estado e SAN**

Para Josué de Castro, era preciso admitir a fome enquanto fenómeno social coletivo e multidimensional impellido por fatores diversos, internos e externos às nações. Suas contribuições relativas à alimentação e nutrição cobriam o amplo espectro que vai da saúde e nutrição até as dimensões socioeconómica, espacial e cultural subjacentes à condição alimentar e nutricional dos indivíduos, grupos sociais e países (Castro, 2005).

“ao imperialismo económico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenómenos exclusivamente económicos — dirigidos e estimulados dentro dos seus interesses económicos — e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública”. (Castro, 2005, p. 21)

De maneira geral a insegurança alimentar é mais aguda entre as classes sociais mais vulneráveis e com a menor renda significando um obstáculo ao acesso aos alimentos e à garantia da SAN. Considerando que o crescimento económico não conduz necessariamente à redução da pobreza e das

desigualdades, é necessário, portanto, redistribuir o crescimento da economia considerando que dentre os fatores que influem de maneira mais incisiva para a manifestação da fome e da subnutrição, a classe social e nível de renda constitui um dos principais determinantes (Castro, 2005; IBGE, 2010; Maluf & dos Reis, 2013). Vimos anteriormente que embora o mercado seja eficiente para alavancar forças produtivas e disseminar formas económicas, ele não parece operar de maneira efetiva para a geração de bem-estar social uma vez que constantemente gera externalidades negativas (como o caso do aprofundamento da miséria no campo).

Em sociedades de mercado a falha do mercado é definida como "uma circunstância em que a busca por interesses privados não leva a um uso eficiente dos recursos da sociedade ou a uma distribuição justa dos bens da sociedade" (Weimer e Vining, 1999, pp. 41). Contudo, é vital identificar os tipos e as fontes das falhas de mercado nos sistemas alimentares no esforço de desenvolver políticas apropriadas para lidar com elas uma vez que a ação económica do Estado e as próprias políticas públicas desempenham papel decisivo na criação e consolidação dos sistemas alimentares (Rocha, 2007).

Enquanto que falhas de mercado podem ser geradoras de externalidades negativas, outro argumento que justifica a ação estatal é a incapacidade do livre mercado em gerar bens públicos em quantidade suficiente.

"Bens públicos" é o termo usado para descrever bens caracterizados por duas características: eles não são rivais e não exclusivos. Ser não-rival significa que, uma vez disponíveis, eles podem ser desfrutados simultaneamente por muitas pessoas. Como bens não exclusivos, uma vez disponíveis, é muito difícil impedir que as pessoas os usem, mesmo aqueles que não pagaram por eles. O oposto de bens públicos são "bens privados", que são rivais e exclusivos. Muitas mercadorias não podem ser desfrutadas simultaneamente por muitas pessoas, e os indivíduos podem ser impedidos de usá-las (se, por exemplo, eles não pagarem por sua compra) (Rocha, 2007, pp. 16)

Se considerarmos a SAN enquanto um bem público, a lógica do mercado entra em conflito aqui com o Direito Humano à Alimentação Adequada. Apesar dos grandes benefícios gerados à sociedade, o livre mercado não encontra incentivos para sua criação e manutenção, pressupondo a ação estatal para a geração de quantidades suficientes de bens públicos (Eecke, 1999).

Adotar a SAN como um bem público justifica a intervenção do governo em sociedades de mercado. Garantir a SAN consiste em operar a partir de um conjunto de princípios imprescindíveis: DHAAN; universalidade; equidade; participação social; sustentabilidade; descentralização e Intersetorialidade.

Uma vez que “o enfoque da SAN demanda que sejam considerados os aspectos sociais, culturais e ambientais envolvidos na produção e comercialização dos alimentos, mesmo no contexto de sociedades e economias mais abertas ao exterior” (Maluf & dos Reis, 2014, p. 18), para garantir a SAN é necessária a constituição de um Estado Social alicerçado no Direito (Pereira, 1999) capaz de corrigir falhas de mercado e gerar bens públicos.

Uma vez compreendida sua importância e profundidade, a responsabilidade de prover a SAN torna-se uma tarefa incontornável dos Estados (Maluf, 2007). É nesse sentido que o conceito de SAN é passível de conversão em um dos eixos ordenadores das estratégias de desenvolvimento de um país, sugerindo formas mais equitativas e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, questionando o padrão de consumo alimentar e requalificando as ações dirigidas para os grupos sociais mais vulneráveis à fome e à desnutrição. As ações e políticas públicas de SAN participam, pois, da difícil tarefa de associar dinamismo económico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida. (Maluf & dos Reis, 2014 p. 20).

Conclui-se este capítulo, portanto, demonstrando que “a agricultura como saída da pobreza necessita de um Estado forte com mecanismos que regulem as imperfeições do mercado de trabalho” (Graziano da Silva; Gómez; Castañeda, 2009, p. 334).

## Capítulo 3 - Contexto Rural Brasileiro

Apesar de durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 o país ter apresentado taxas respeitáveis de crescimento económico<sup>3</sup> o seu índice de desenvolvimento humano não acompanhou o avanço revelando persistentes taxas de mortalidade infantil, analfabetismo, baixa expectativa de vida e inconsistente crescimento do PIB per capita. Dentre os motivos que explicam as oportunidades perdidas no período, os principais são extrema desigualdade de distribuição de renda e, apesar de montante expressivo, o direcionamento ineficiente dos recursos públicos estampando um coeficiente de Gini em torno de 0,60 durante o período (UNDP, 1990)

Se o Brasil viveu o dilema do “Pão ou Açúcar” (Castro, 2005) durante grande parte do século XX, a viragem para o próximo século trouxe profundas e transformações no conjunto político, social e económico brasileiro. No ano de 2014, o Brasil foi reconhecido pela FAO como um país livre da fome (FAO, 2014a) e, passa a ser reconhecido como referência mundial no combate à fome. Neste capítulo a discussão é trazida para a realidade brasileira e posteriormente, à título de justificativa da escolha, para a realidade do estado de São Paulo. Salienta-se que não é objetivo aqui extensa discussão acerca das políticas públicas e processos económicos, senão uma exposição de marcos considerados relevantes na trajetória do país que culminou na saída do mapa da fome e, como consequência, para a análise do capítulo 4, como a sucessão de modelos de desenvolvimento rural, a elaboração da concepção específica de SAN e o posicionamento e relevância na articulação entre as políticas sociais e programas de combate à pobreza elaborados e implementados na primeira década do século XXI.

### 3.1 – Conformação do Espaço Agrário Brasileiro (1960-1990)

Como ponto de partida para a compreensão das políticas voltadas à SAN dos primeiros anos do século XXI no Brasil utiliza-se de uma breve abordagem dos principais processos relacionados à conformação do espaço agrário brasileiro assim como das tendências na intervenção do Estado durante o período de 1960 até 1990.

O período de 1950 e 1960 foi marcado por amplo debate acadêmico e político que situa o papel da agricultura no desenvolvimento económico do Brasil (Baccarin, 2011). Pode-se definir ao menos duas visões concorrentes que disputavam espaço no campo das políticas públicas. A primeira defendia uma reestruturação fundiária brasileira que incluía a desapropriação de latifúndios dando origem a ampla camada de pequenos e médios agricultores voltada para a produção para um crescente mercado interno

---

<sup>3</sup> Atingiram os 6,4%

decorrente do recente movimento de urbanização e industrialização que o país atravessava. A segunda apoiava-se na incorporação massiva de tecnologias no campo visando o aumento da produtividade do trabalho, terra e rebanho a partir da utilização de maquinários pesados, fertilizantes, agrotóxicos, variedades e raças geneticamente melhoradas, movimento observado em outras partes do mundo que recebem a denominação de Revolução Verde.

O Golpe Militar de 1964 sagra a segunda concepção iniciando um processo de modernização conservadora da agricultura brasileira (Goodman et al, 1985). As ações públicas nesse período focam na pesquisa agropecuária<sup>4</sup> e ao crédito rural<sup>5</sup> mantendo inalterada a estrutura agrária nacional. As transformações observadas traduzem-se no fortalecimento das relações técnico-económicas entre agricultura e a indústria acarretando na conformação de complexos agroindustriais (Kageyama et al, 1990).

A ação estatal por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) passa a operar de maneira a favorecer em larga medida latifundiários e monoculturas exportadoras criando condições necessárias aos médios e grandes produtores que desejavam integrar-se na nova dinâmica da agricultura brasileira. Apesar do acentuado aumento da produtividade “os resultados não foram homogêneos, já que o crédito se concentrou em algumas regiões, culturas e grupos de produtores” (MASSUQUITTI, 2009, p. 4). Dessa forma, “pode-se dizer que não existiam políticas públicas agrícolas que proporcionassem o desenvolvimento equitativo do espaço agrícola brasileiro, sobretudo, em relação à agricultura familiar, que tendia a ser marginalizada.” (Oliveira, 2015, pp. 24)

Esse processo de criação de empresas rurais com apoio estatal voltadas à exportação revela-se excludente e intensificador das desigualdades no campo representadas pela geração de diversas externalidades como a perda da autonomia das unidades produtivas familiares que se voltam à produção matérias para processamento de insumos agrícolas necessários às monoculturas, recorrem ao trabalho assalariado sazonal ou se veem obrigados a migrar para os centros urbanos que, no limite, traduz-se no aumento da miséria no campo (David & Correa, 2000). Segundo Buainain (2012) observou-se a dissociação entre a economia rural e a agrícola, na qual as atividades desenvolvidas no espaço rural já não são exclusivamente agrícolas.

Contudo, uma sucessão de crises no ambiente internacional na década de 1980 obriga o Brasil a

---

<sup>4</sup> Destaca-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), vinculada ao Ministério da Agricultura (MA) a partir da Lei nº 5.851 de 7 de dezembro de 1972.

<sup>5</sup> Impulsionado pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), pela Lei 4.829, de 05/11/1965, sendo regulamentada pelo Decreto-Lei 58.380, de 10.05.66 (Brasil, 1965)

conduzir um ajustamento interno a curto prazo que impacta directamente o seu desempenho económico e na capacidade do Estado de implementar políticas setoriais independentes refletindo no enfraquecimento de tal modelo de desenvolvimento agrário. Em conjunto com o processo de redemocratização e fim da ditadura militar a questão agrária assume proporções inéditas na história do país por meio de reivindicações de democratização no campo que iam de encontro com o modelo centralizador estabelecido nas décadas anteriores pautada pelo latifúndio, monocultura e agronegócio exportador.

### **3.2 – Reformas Liberalizantes e a Reorientação do Desenvolvimento Rural Baseado na Agricultura Familiar (1990-2003)**

Durante parte da década de 1990 observou-se no Brasil a disputa entre dois projetos contraditórios no campo; um neoliberal voltado ao agronegócio estabelecido nas décadas anteriores e um segundo democratizante que propunha um novo modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar.

As mudanças trazidas pelo conjunto de crises e medidas de ajustamento interno, somadas às crescentes pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) promovem a liberalização da economia por meio de privatizações e reformas administrativas que culminaram na extinção de órgãos que públicos regulatórios visando maior margem fiscal ao Governo Federal. O resultado foi uma redução significativa de gastos federais relacionados à política agrícola e agrária e contava-se que a importação de alimentos poderia suprir as lacunas da produção agrícola nacional deixadas pelo desinvestimento público (Baccarin, 2011).

“[O] abandono do sistema de política agrícola baseado na coordenação do mercado interno e na intervenção direta nos mercados agrícolas e para a opção por uma estratégia de liberalização de mercados e de privatização de instrumentos de política, que veio a ser implementada ao longo da década de 1990 (Governo Collor e primeiro Governo FHC) – numa conjuntura de abundância de créditos internacionais para a economia brasileira – com efeitos negativos para a agricultura e, principalmente, para a agricultura familiar.” (Delgado, 2010, pp. 45)

No que cerne o segundo projeto, que visava a democratização, é criada uma nova correlação de forças no campo a favor da reforma agrária como questão pública de interesse político, económico e social encabeçado por movimentos como o

“Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens, o movimento de mulheres trabalhadoras rurais, o Conselho Nacional dos Seringueiros e antigas e novas representações do movimento sindical, como a CONTAG e a CUT Além da presença de entidades da Igreja Católica, como a CPT, e de organizações não governamentais – FASE, IBASE, CEDI, ABRA etc – que se envolveram na Campanha Nacional pela Reforma Agrária e pela mobilização da

sociedade civil a favor da reforma agrária durante a Assembléia Constituinte.”(Ibid, 2010, pp. 43).

No mesmo período, um convênio de cooperação técnica entre a FAO e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tem como objetivo a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o país apresentando uma diferenciação entre os modelos adotados pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros: o modelo patronal e o modelo familiar. O primeiro caracterizava-se pela separação entre gestão e trabalho, especialização produtiva e uso de tecnologias. O segundo, por sua vez, demonstra uma relação íntima entre trabalho e gestão, diversificação produtiva, durabilidade dos recursos e na qualidade de vida (FAO/INCRA, 1994). O mesmo convênio produz ainda um “dossiê estatístico” do perfil da agricultura familiar nas regiões contribuindo de maneira significativa para o resgate da agricultura familiar propondo a criação de políticas públicas voltadas para esse segmento uma vez que “fortalecer e expandir a agricultura familiar significa, antes de tudo, dar respostas às dificuldades que enfrentam os produtores familiares fragilizados”, mas que tem “potencial” para transformarem-se em “empresas familiares viáveis” (Ibid, pp. 5).

Tais proposições técnicas somadas ao acirramento das tensões fundiárias nos anos de 1995 e 1996<sup>6</sup>, e à mobilização social de acadêmicos, representações sociais de trabalhadores e agricultores familiares e em torno da questão agrária conduz à criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1996 e a criação de uma linha de crédito diferenciada voltada à agricultura familiar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi estabelecido no mesmo ano inaugurando um novo capítulo para o desenvolvimento rural brasileiro onde a agricultura familiar progressivamente começa a ocupar posição central.

Assentado na estratégia de estabelecer parcerias entre as esferas municipais, estaduais e federal de poder, o PRONAF é criado essencialmente com “a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Brasil, 1996) para tanto “buscava corrigir as desigualdades do espaço rural brasileiro e a má distribuição de crédito entre os agentes económicos” (Oliveira, 2015) levando transferências para regiões não originalmente contempladas pelas linhas de crédito oferecidas no período da modernização agrícola.

[...] as transformações de perspectivas em relação à produção familiar ocorreram em consequência das pressões sociais sobre o Governo Federal, especialmente entre 1960 e 1990. Posteriormente, a partir de 1990, o Estado estrutura de maneira significativa o processo de construção de políticas públicas para agricultura familiar com objetivo de valorizar esse

---

<sup>6</sup> Dentro os episódios mais trágicos citam-se os massacres de Eldorado dos Carajás (PA) e Corumbiara (RO) onde, em confronto com a Polícia Militar, dezenas de trabalhadores sem terra foram assassinados.

segmento produtivo. Nesta perspectiva, a agricultura familiar surge como elemento mediador para um espaço rural mais equitativo.” (Ibid, 2015, pp. 35)

### Refletindo o movimento democrático e de participação social, o PRONAF

“previa a participação e o envolvimento dos agentes locais de desenvolvimento. Para tanto, foi estimulada a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que teriam a função de definir as prioridades das ações do programa em cada município. A partir dos conselhos municipais foram constituídos os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (em alguns casos, conselhos estaduais do próprio Pronaf), cuja função era definir as prioridades do programa no âmbito dos estados, enviando suas decisões ao governo federal. Nesse âmbito, criou-se o Conselho Nacional do Programa, que tinha como função organizar as prioridades nacionais e definir as ações a serem implementadas.” (Mattei, 2017, pp. 53)

A institucionalização dos conselhos nas três esferas é determinante para a criação do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária em 1997 que se converte em Ministério do Desenvolvimento Agrário em 1999 absorvendo o PRONAF e criando a Secretaria Nacional da Agricultura Familiar (SAF).

Apesar do significativo avanço no estabelecimento e operacionalização de políticas públicas voltadas a este segmento produtivo, os resultados no que tange à SAN demonstram-se incipientes. É constatado que o crédito não chega de maneira proporcional à todas regiões do país, sendo absorvido com maior facilidade pela região Sul<sup>7</sup>, explicado pelo maior nível de organização de seus produtores familiares, maior integração aos mercados e pela tradição da luta do crédito (Mattei, 2007). Observado o aumento dos níveis de pobreza e vulnerabilidade à fome no período de 1995 a 1999 decorrentes da alta do desemprego e compressão dos níveis salariais. A ação pública necessária para realizar a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento rural dependia de maior coordenação institucional e complementação e integração com outras políticas e medidas que visavam o combate à pobreza e insegurança alimentar por meio da agricultura familiar.

### **3.3 – O Programa Fome Zero e a Consolidação da Agricultura Familiar no Novo Modelo de Desenvolvimento Brasileiro (2003-2016)**

A partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder na figura de Luís Inácio Lula da Silva o tema da fome passa a tornar-se central na política do novo governo que se destacará pelos esforços na conjugação das agendas social e econômica. Nas palavras do próprio presidente “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei

---

<sup>7</sup> A região Sul representa 22% dos agricultores familiares do país, mas concentra os maiores aportes de do PRONAF, chegando a 57% do montante total em 1999. Apesar da região Nordeste representar 48% dos agricultores familiares, no mesmo ano foram destinados somente 17% dos recursos do programa tendo atingido 26%, a maior percentagem, no ano de 2006 (Pereira et al., 2014, pp. 349).

realizado a missão de minha vida” (trecho do primeiro discurso do Presidente eleito, em 20/10/2002).

O processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar no Brasil demandou a organização de uma base teórica capaz de conjugar categorias chave para o debate político: Estado, sociedade civil e políticas públicas (Pinheiro, 2009, p.28). A adoção do conceito atual de Segurança Alimentar e Nutricional só foi possível de ser alcançado mediante um processo histórico, político e conjuntural na América Latina e mais especificamente no Brasil.

Como o problema da fome no Brasil não se devia à falta de disponibilidade de alimento e sim à dificuldade de acesso, a concepção empregada pelo governo brasileiro partiu do pressuposto que a solução do problema da fome passava pelo combate à miséria e à desigualdade social e a efetividade desta passava pela vinculação do combate à fome à construção de uma política de SAN que levasse em conta o direito humano à alimentação e a soberania alimentar do Brasil. O Direito Humano à Alimentação Adequada é realizado quando cada homem, mulher e criança tem acesso físico e económico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção (FAO, 2015).

No centro da estratégia de combate à pobreza figurava o Programa Fome Zero (PFZ), que promove intensa articulação institucional e progressiva integração de vários programas dispersos. Considerando a sua capacidade de resposta às políticas públicas (FAO, 2015) e a suposição da existência de sinergias entre os programas e ações públicas (Oliveira, 2015) o segmento da agricultura familiar teve papel de destaque no PFZ desde a sua concepção.

Contudo, José Graziano da Silva (2009) salienta que para que o PFZ pudesse começar a gerar resultados um processo de fortalecimento, construção e reconstrução de instituições e instrumentos de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar teve que ser conduzido. Nesse conjunto de ações é recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>8</sup> garantindo o componente de participação social do programa e reforçando o compromisso do governo com o projeto democratizante do rural e sua manifestação por meio da construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar.

Outro ponto de destaque foi a promulgação da Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil (Lei nº 11.346, de setembro de 2006) que define segurança alimentar e nutricional como “a realização do direito de todos a acesso regular e permanente a alimentos suficientes de boa qualidade, sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas e com base em práticas alimentares que

---

<sup>8</sup> É importante destacar que o modelo do CONSEA é celebrado mundialmente uma vez que se configura um espaço de diálogo entre representantes de vários setores da sociedade e governo. Tem sido notavelmente bem-sucedido em promover uma estratégia intersetorial em face de fenômenos multidimensionais, como são os casos da fome e da má nutrição por meio da inclusão de reivindicações, experiências e propostas da sociedade civil na formulação e aprimoramento de políticas públicas relacionadas à realização dos direitos humanos para uma nutrição adequada sendo, inclusive, recomendado a sua aplicação pelo Conselho Mundial de Alimentação da FAO.

promovem a saúde, respeitam a diversidade cultural e são ambiental, cultural, economicamente e socialmente sustentáveis”(Brasil 2006)

É no bojo do PFZ e proveniente de intensa articulação do CONSEA que é criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) é criado. O PAA parece complementar o PRONAF, na medida em que atende com maior intensidade justamente aqueles agricultores com maiores dificuldades de acesso ao programa de crédito rural (Oliveira, 2012) elevando a incidência das políticas públicas nas áreas originalmente marginalizadas pela modernização da agricultura que apresentavam dificuldades de acesso às mesmas. De um modo geral, o PAA busca contribuir para o aumento de renda das unidades da agricultura familiar por meio da compra institucional de alimentos de origem agropecuária por preços acima dos de mercado e distribuindo-os à grupos sociais suscetíveis à condição de insegurança alimentar, entre eles asilos, orfanatos, creches e escolas públicas. (Modalidade de Compra com Doação Simultânea). O Programa prevê também a formação de estoques estratégicos de alimentos (Modalidade de Formação de Estoques) e o facilitamento do processo de comercialização no âmbito local (Oliveira, 2015).

Em sua formulação, encontra-se explicitamente recomendado o vínculo de uma política de crédito de real efeito para superação da pobreza dos agricultores desprovidos de recursos, com a formação de canais de apoio à comercialização da produção dos agricultores familiares. Nessa linha de proposição, o PAA foi concedido para atuar associado ao Programa de Crédito Familiar (Pronaf) (GRANDO; FERREIRA, 2013, p. 8-9)

Seguindo o processo de ampliação das políticas voltadas à agricultura familiar, criou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da Lei 11.947, de 2009. Junto ao PAA o PNAE busca o estabelecimento de mecanismos de comercialização para os produtos originários da agricultura familiar, alavancando processos de agregação de valor à produção. Gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE opera a partir da transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para garantir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos (FNDE, 2015). Dessa forma, “estabeleceu-se um elo mais forte entre essa política e o sistema familiar de produção. Isso porque tal lei definiu que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo governo para a merenda escolar devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar, com prioridade aos assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais, quilombolas etc.” (Mattei, 2017, pp. 81).

Articulando uma ampla constelação de atores da sociedade civil, academia, órgãos ministeriais e presidenciais, priorizou-se as políticas públicas de desenvolvimento rural e o fortalecimento da agricultura familiar, promoção da reforma agrária e implantação do desenvolvimento territorial

configurando uma abordagem de dupla via que operava com o intuito de “mudar a realidade da estrutura agrária e fortalecer a agricultura familiar do país como forma de inclusão social e fortalecimento da cidadania. Nesse caso, o meio rural passou a ser concebido também como um espaço de justiça social, além de um local de produção agropecuária” (Mattei, 2017, pp 70).

O aumento da produção foi conduzido de maneira a promover a inclusão social, aumentando também a sua eficácia. O novo poder de compra criado pela proteção social foi aproveitado para estimular o aumento da produção de alimentos agricultores de pequena escala, fortalecendo assim as economias locais a partir da criação de circuitos curtos de comercialização de seus produtos.

Baseado no conceito de que era dever do governo garantir que todos os brasileiros pudessem desfrutar de direito à alimentação adequada e visando o desenvolvimento de mercados e o fortalecimento do setor privado, com ênfase nos pequenos empreendedores, Lula colocou a erradicação da fome e a redução da pobreza no centro do desenvolvimento do Brasil desenvolvendo engajando todos os ministérios setoriais e níveis de governo, bem como a sociedade brasileira em geral, em um esforço massivo e concertado para trabalhar nessa agenda (Cabral 2013). Uma política nacional integrada de SAN foi criada, sendo sustentada por um novo quadro jurídico e institucional e “é a partir dessa ampla e rica experiência, em conjunto com a implementação dos programas Fome Zero, Bolsa Família e Brasil sem Miséria em todo o território no período de 2003-2013, e outras iniciativas que, em conjunto, resultaram na saída do país do mapa da Fome em 2014.” (FAO, 2016).

## **Capítulo 4 - Análise das Políticas Públicas Voltadas à Agricultura Familiar no Estado de São Paulo (PRONAF, PAA, PNAE)**

A coexistência de áreas de maior urbanização e industrialização do país junto a uma atividade intensa atividade rural torna o estado de São Paulo um caso único no Brasil. Apesar de não figurar entre os estados que apresentam as maiores importâncias relativas à agricultura familiar como aqueles do Sul, o estado de São Paulo ocupa relevante posição enquanto produtor de alimentos e gerador de ocupação agropecuária, sendo de grande interesse a compreensão do comportamento das políticas públicas em seu espaço rural e a comparação directa com suas áreas mais urbanizadas. Para o efeito de análise deste estado utilizamos aqui a divisão proposta pelo Instituto de Economia Agrícola do Estado de São Paulo (IEA) onde os 645 municípios são agrupados em 15 regiões mais a região metropolitana de São Paulo.

### **4.1 - Metodologia**

No que cerne a metodologia utilizada para a elaboração do trabalho, inicialmente foi realizada extensa revisão bibliográfica de publicações governamentais, de organizações internacionais e de obras teóricas sobre os temas pertinentes à perspectiva teórica utilizada, justificativa, hipótese e argumento da tese e contextualização. Os temas pesquisados incluem segurança alimentar, segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar, desenvolvimento humano, desenvolvimento local e desenvolvimento rural, economia, entre outros. Convém ressaltar que em um primeiro momento a bibliografia e temas selecionados buscaram a conceituação mais ampla de termos-chave para, em seguida, lograr a aproximação e compreensão da realidade, sobretudo rural, brasileira visando os fins específicos do trabalho.

Com o intuito de avaliar as políticas públicas selecionadas, foi realizado um levantamento de dados secundários sobre as execuções e distribuição entre os anos de 2011 a 2016. De modo que os dados referentes ao PAA foram extraídos do Portal de Transparência da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Aqueles referentes ao PRONAF foram retirados da Base de Dados de Crédito Rural do Banco Central brasileiro e os referentes ao PNAE foram utilizados os dados disponíveis no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Relatórios e documentos relacionados às políticas em questão foram utilizados de maneira complementar aos dados secundários.

Para a caracterização do perfil socioeconómico e do nível de desenvolvimento humano das regiões administrativas do estado de São Paulo foram levantados dados a partir do Atlas de

Desenvolvimento Humano mantido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ambos utilizando como base o levantamento censitário de 2010. As informações referentes aos aspectos rurais e, sobretudo, relativos à agricultura familiar dos municípios foram retiradas do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE.

Todos os dados secundários foram compilados e sistematizados em planilhas do Microsoft Excel e foram submetidos à processamento por meio do software de análise de dados RStudio pelo qual se produziram gráficos e histogramas com o intuito de destacar resultados obtidos. Foi utilizado ainda o software de georreferenciamento de dados QGIS utilizando mapas cartográficos obtidos no Portal de Mapas do IBGE na confecção de mapas e cartogramas. Associado à análise dos dados, foram analisados documentos oficiais do governo brasileiro, de instituições especializadas, organismos internacionais e de entidades relevantes de maneira a alcançar melhor compreensão dos dados.

Não se objetiva aqui uma análise aprofundada acerca de cada política em específico, mas sim obter um panorama geral de seu comportamento e o funcionamento das ações direcionadas ao cumprimento da SAN e do direito humano à alimentação enquanto promotora do desenvolvimento humano no Brasil.

#### 4.2 – Perfil Socioeconômico e a Agricultura Familiar no Estado de São Paulo

A partir deste agrupamento, a tabela 1 apresenta a distribuição das populações entre as RAs. Nota-se que a população do estado se concentra com grande intensidade nas áreas metropolitanas como São Paulo que reúne quase a metade da população (47,7%) e Campinas (15,1%). Somando juntas 71,7% do PIB do estado, indica uma distribuição econômica e demográfica extremamente desigual. Inversamente, as RAs que apresentam as menores densidades demográficas são as que possuem a maior porcentagem relativa de sua população vivendo nas áreas rurais como é o caso de Registro onde 28,6% de sua população habita o espaço rural, seguido de Itapeva (23,9%) e Presidente Prudente (11,2%) e juntas concentram pequena parcela relativa do PIB estadual (2,3%).

*Tabela 1 – População e População Rural por RAs em Ordem Alfabética*

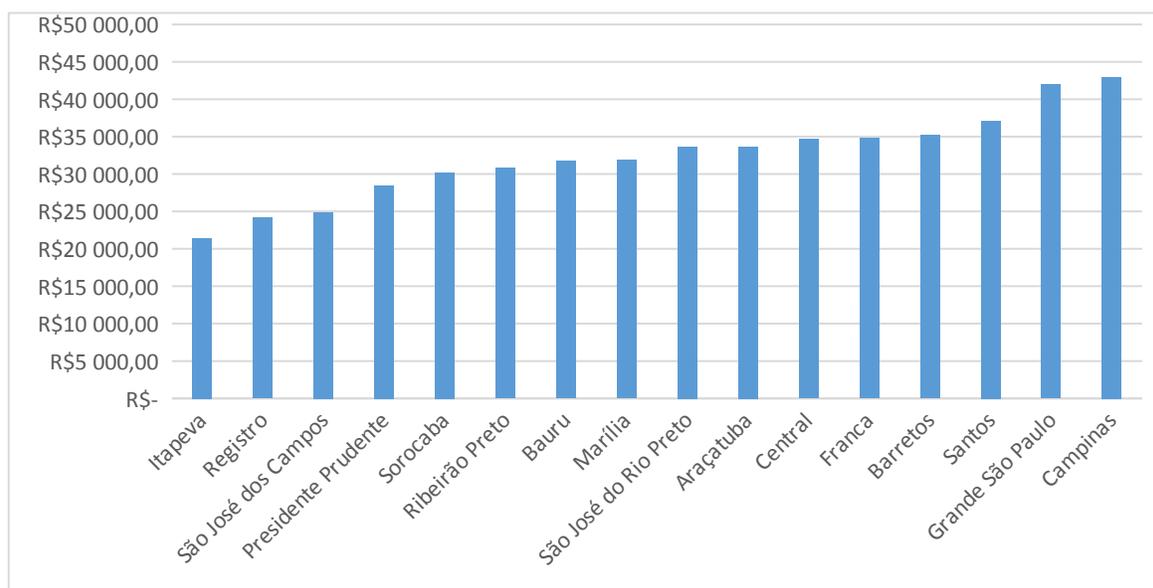
Região Administrativa	Nº municípios	População Total		População Rural		PIB (em mil reais)
		Habitantes	% SP	Habitantes	%	
Araçatuba	43	735965	1,8%	57923	7,9%	25.755.778
Barretos	19	419587	1,0%	22661	5,4%	18.000.908
Bauru	39	1053258	2,6%	59271	5,6%	41.403.853

Campinas	90	6249185	15,1%	318643	5,1%	353.265.004
Central	26	952269	2,3%	47291	5,0%	35.854.066
Franca	23	706283	1,7%	38019	5,4%	23.674.279
Grande São Paulo	39	19683975	47,7%	225087	1,1%	1.107.867.636
Itapeva	32	514302	1,2%	123033	23,9%	12.524.039
Marília	51	940814	2,3%	72819	7,7%	29.698.803
Presidente Prudente	53	833530	2,0%	93239	11,2%	26.590.235
Registro	14	269267	0,7%	76993	28,6%	7.007.517
Ribeirão Preto	25	1247761	3,0%	30985	2,5%	51.615.732
Santos	9	1664136	4,0%	3461	0,2%	63.951.257
São José dos Campos	96	1437549	3,5%	118148	8,2%	49.546.993
São José do Rio Preto	39	2264594	5,5%	133298	5,9%	98.115.179
Sorocaba	47	2289724	5,5%	256077	11,2%	93.133.653
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>645</b>	<b>41262199</b>	<b>100,0%</b>	<b>1676948</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.038.004.931</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do censo demográfico de 2010 (IBGE)

Comparando a distribuição do PIB per capita no estado de São Paulo, constata-se que a diferenciação entre as RAs se estende além da distribuição demográfica revelando uma discrepância de 2 vezes o valor entre seus extremos conforme indica o gráfico 1.

*Gráfico 1 – PIB Per Capta por RA em ordem Crescente em Reais*



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2016)

A tabela 2 apresenta alguns indicadores socioeconômicos que reforçam a lógica de que os maiores índices de urbanização e desenvolvimento econômico do estado carregam consigo outros aspectos do desenvolvimento além do econômico, como indica os elevados Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e reduzidas porcentagens de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade. A lógica se inverte quando se trata daquelas RAs com maior expressividade agrícola, confirmando uma patente relação do mundo rural com a pobreza multidimensional no estado.

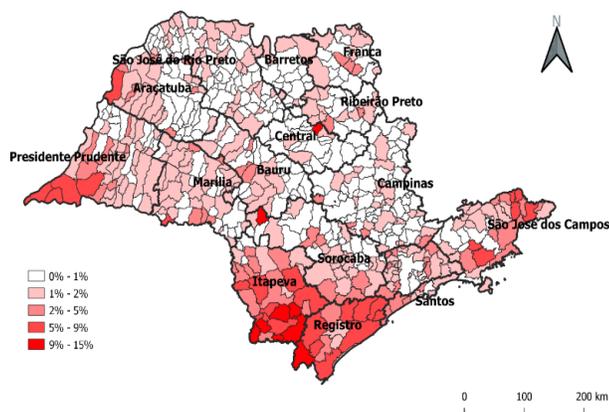
*Tabela 2 – Indicadores Socioeconômicos por RAs em Ordem Alfabética*

Região Administrativa	Ocup. Setor	% Ext.	% em			
	Agropecuário	Pobres	% Pobres	Vulnerabilidade	IDHM	IDHM Renda
Araçatuba	22,76	1,25	4,34	17,66	0,740	0,712
Barretos	28,64	0,71	3,46	15,69	0,741	0,722
Bauru	22,75	1,13	4,85	18,26	0,738	0,718
Campinas	13,77	0,90	3,82	15,22	0,754	0,746
Central	21,92	1,17	4,60	16,34	0,745	0,722
Franca	20,64	1,19	5,16	19,64	0,738	0,724
Grande São Paulo	3,35	1,74	6,40	21,26	0,760	0,737
Itapeva	35,01	4,98	16,27	39,81	0,695	0,658
Marília	25,48	1,45	6,14	22,78	0,737	0,704
Presidente Prudente	20,89	1,75	6,32	22,95	0,736	0,700
Registro	23,75	5,12	17,17	39,99	0,703	0,665
Ribeirão Preto	16,24	1,18	4,62	17,64	0,741	0,727
Santos	1,41	1,98	7,06	21,53	0,759	0,742
São José do Rio Preto	23,54	0,84	3,44	15,32	0,743	0,718
São José dos Campos	12,20	2,52	9,80	28,39	0,735	0,708
Sorocaba	17,82	1,56	6,14	21,04	0,733	0,717
<b>Estado de SP</b>	<b>21,405</b>	<b>1,35</b>	<b>5,65</b>	<b>20,34</b>	<b>0,739</b>	<b>0,718</b>

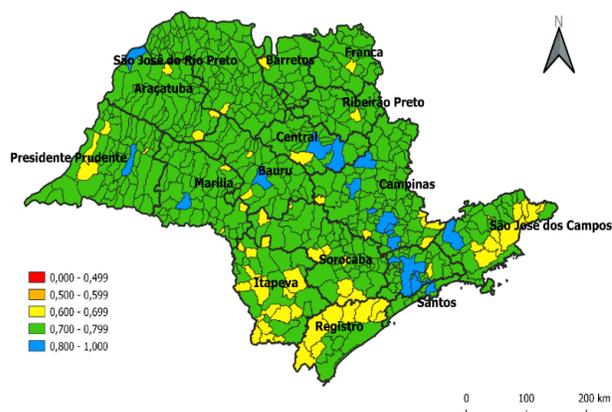
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2010) e IBGE.

Os mapas 2 e 3 ilustram a distribuição dos municípios mais afetados pela extrema pobreza coincidindo com aqueles que apresentam os IDHM mais reduzidos do estado e sua concentração, sobretudo, nas RAs de Itapeva e Registro e, com menor intensidade, nas RAs de São José dos Campos e Presidente Prudente.

Mapa 1 – Extrema Pobreza no Estado de São Paulo



Mapa 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2010)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2010)

Passando especificamente à análise da presença e características da agricultura familiar no estado, constata-se que, como demonstrado na tabela 3, a área ocupada pela agricultura familiar representa somente 14,7% do total da área ocupada pela agricultura no estado, contudo o número de estabelecimentos soma 66,3% do total de estabelecimentos agrários. Novamente constata-se forte presença da agricultura familiar nas regiões de Itapeva (72,6%), Registro (68,4%) e Presidente Prudente (70,1%) indicando uma relação da causa da pobreza nestas RAs e as dificuldades impostas a este modelo de agricultura durante o período da modernização conservadora no campo, onde os pequenos agricultores não encontravam condições suficientes para competir no livre mercado com os complexos agroindustriais aprofundando o descompasso em termos de desenvolvimento com regiões mais urbanizadas.

*Tabela 3 – Agricultura Familiar e Não Familiar por RA em Ordem Alfabética*

Região Administrativa	Estab. agricultura familiar		Área agricultura familiar		Estab. agricultura não familiar		Área agricultura não familiar	
	Número	% Total	hectare	% Total	Número	% Total	hectare	% Total
Araçatuba	11177	71,2%	244824	17,4%	4527	28,8%	1162934	82,6%
Barretos	3236	51,7%	59708	8,6%	3028	48,3%	634642	91,4%
Bauru	7415	61,7%	122844	9,3%	4596	38,3%	1191803	90,7%
Campinas	20449	65,4%	241228	14,7%	10810	34,6%	1398096	85,3%
Central	4389	55,3%	74791	10,1%	3546	44,7%	665997	89,9%
Franca	3987	54,3%	71278	8,7%	3361	45,7%	743783	91,3%
Grande São Paulo	2959	68,0%	17150	14,4%	1390	32,0%	101692	85,6%
Itapeva	12389	72,6%	189193	15,0%	4680	27,4%	1074297	85,0%
Marília	11187	64,7%	203786	13,5%	6110	35,3%	1304473	86,5%
Presidente Prudente	18115	70,1%	344259	16,8%	7711	29,9%	1709494	83,2%
Registro	4111	68,4%	56591	14,0%	1903	31,6%	348505	86,0%
Ribeirão Preto	4465	59,5%	66363	6,5%	3041	40,5%	950916	93,5%
Santos	145	53,9%	1926	9,7%	124	46,1%	17972	90,3%
São José dos Campos	23110	67,4%	456725	23,5%	11197	32,6%	1485836	76,5%
São José do Rio Preto	9128	69,8%	169684	22,9%	3941	30,2%	572705	77,1%
Sorocaba	14638	68,4%	179918	14,2%	6757	31,6%	1090232	85,8%
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>150900</b>	<b>66,3%</b>	<b>2500268</b>	<b>14,7%</b>	<b>76722</b>	<b>33,7%</b>	<b>14453377</b>	<b>85,3%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do censo agropecuário (IBGE, 2006)

Constata-se, portanto, que as regiões menos desenvolvidas do estado são também as que portam uma maior expressividade da agricultura familiar inferindo a existência de condições desfavoráveis à geração de renda e à subsistência desse modelo de produção agrícola que prioriza a diversidade produtiva e contribui significativamente para a construção de sistemas alimentares mais robustos e dinâmicos em termos de SAN se comparados ao modelo não-familiar caracterizado no Brasil pela monocultura, latifúndios e produção para exportação.

A extrema pobreza é descrita como "uma condição caracterizada por severa privação de necessidades humanas básicas, incluindo alimentos, água potável, instalações sanitárias, saúde, abrigo, educação e informação." (United Nations, 1995, pp. 19). Dessa maneira, se somarmos as condições socioeconômicas às condições desfavoráveis à agricultura familiar em detrimento do modelo não-familiar, os produtores familiares que habitam as RAs apontadas anteriormente estão duplamente mais vulneráveis à situação insegurança alimentar. Essa causalidade que compromete significativamente o acesso a alimentos de qualidade, demonstra a necessidade da intervenção estatal no formato de políticas públicas focalizadas neste segmento com o intuito de construir e fortalecer sistemas alimentares de SAN.

#### **4.3 – Análise do Comportamento do PAA, PNAE e PRONAF**

Uma vez identificadas as RAs que concentram os menores níveis de desenvolvimento são

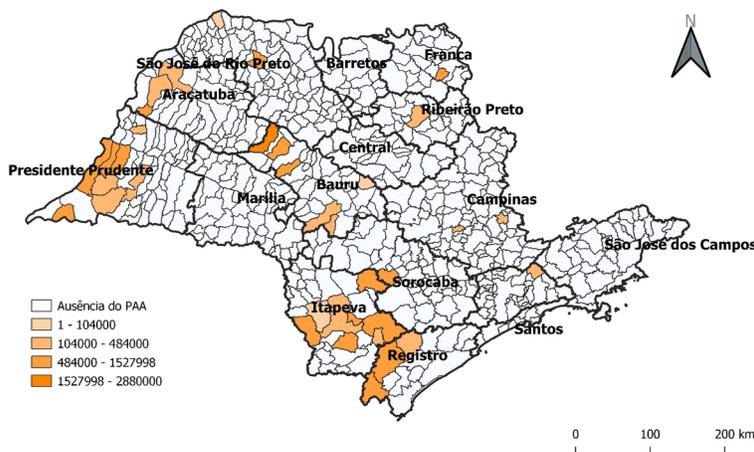
aquelas que coincidem com os menores níveis de urbanização e densidade demográfica e com forte presença da agricultura familiar, passamos à análise das políticas públicas específicas com o intuito avaliar sua incidência nessas áreas. Buscou-se se compreender alguns dos fatores que influenciam a alocação dos recursos e modulam o comportamento de cada política separadamente e com conjunto. Optou-se por usar a média anual ao invés da soma dos montantes de cada programa uma vez que os dados referentes à execução do PAA não estavam disponíveis para os anos anteriores a 2013 impossibilitando uma comparação relativa à quantidade de recursos.

Dos programas analisados, o PAA possui menor alcance em termos de municípios atendidos, apresentando uma média de 78 municípios atendidos ao ano (Tabela 3). Contudo, a incidência do programa é focalizada nas regiões mais socioeconômica mais vulneráveis e que, por conseguinte, sofrem privações mais severas em termos de SAN conforme pode ser observado no mapa 3.

*Tabela 3 – Relação Recursos e Alcance do PAA, PRONAF e PNAE*

<b>Programa</b>	<b>Média Nº municípios / Ano</b>	<b>Média Valor Anual</b>	<b>Valor / Município</b>
PRONAF 2011-16	599	R\$ 819.626.537,69	R\$ 1.368.324,77
PNAE 2011-16	400	R\$ 82.770.063,35	R\$ 206.925,16
PAA 2013-16	78	R\$ 51.574.691,98	R\$ 661.214,00

*Mapa 3 Distribuição do PAA*



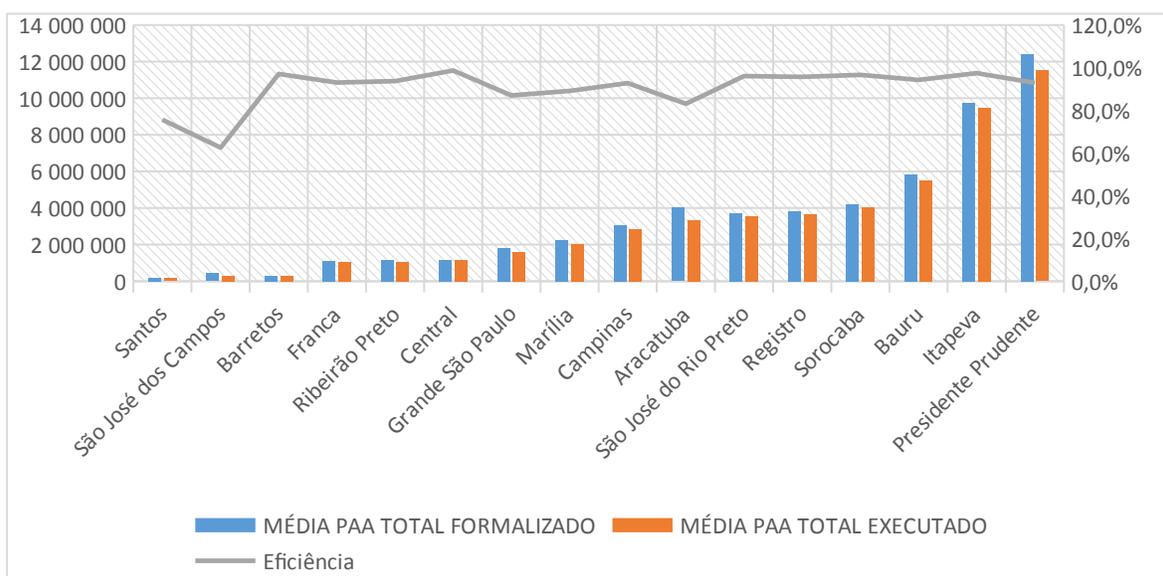
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (2016)

Apresentando uma alta taxa de eficiência em torno de 93,3%<sup>9</sup>, o Gráfico 3 ressalta a influência

<sup>9</sup> O distanciamento entre a formalização e a execução financeira do PAA se deve a importantes limites em relação aos produtos e organização dos agricultores familiares. No entanto, a tendência que se verifica é de que haja uma aproximação

das características socioeconômicas das RAs descritas anteriormente na alocação do PAA. O Programa demonstra cumprir com seu objetivo formal de atuar como um instrumento de redução à pobreza e de promoção da SAN na mesma medida em que focaliza não somente os agricultores familiares, mas também a população em situação de insegurança alimentar e em vulnerabilidade social operando Sistemas Públicos descentralizados de soberania alimentar (Produção – Comercialização - Consumo) além de integrar políticas de desenvolvimento agrícola e social.

**Gráfico 3 – PAA Montante Formalizado e Executado por Região em Ordem Crescente de Execução Financeira (2013-2016)**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2016)

O PNAE, representa importante instrumento da agricultura familiar uma vez que o artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16/6/2009 dispõe que “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios directamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (Brasil, 2009, Art. 14).

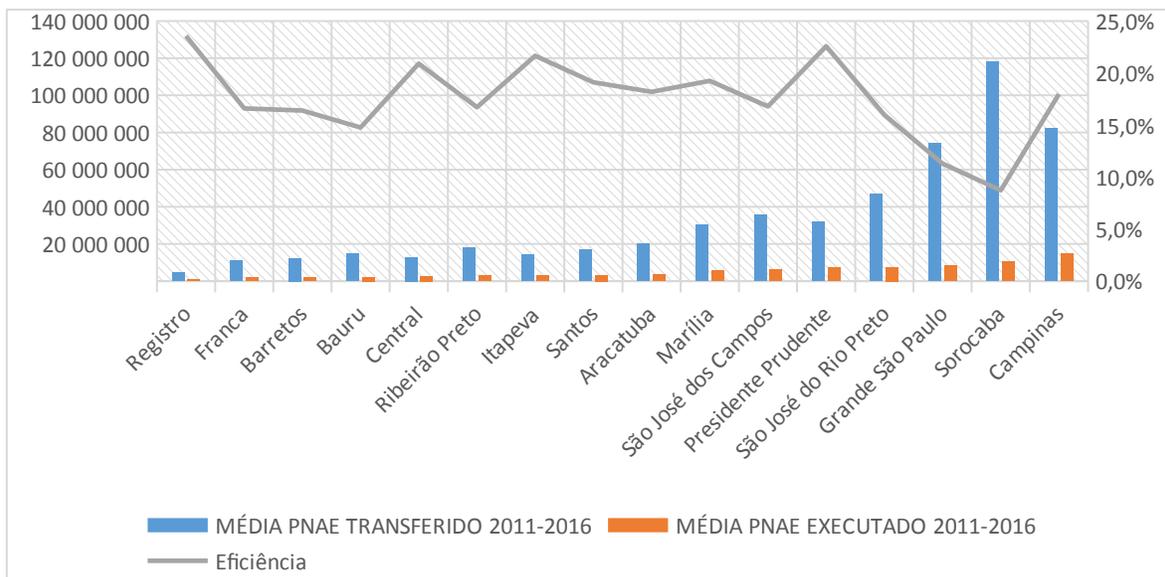
Apesar de seu componente significativo para a agricultura familiar, a alocação dos recursos do PNAE acompanha o número de alunos inscritos na rede pública de ensino. Dessa constatou-se que o Programa apresenta alcance mais uniforme em termos de municípios atendidos (mapa 4) e, naturalmente, sua maior presença se dá nas RAs de maiores níveis de urbanização e maiores

desses valores de disponibilidade financeira e execução orçamentária, considerando os crescentes níveis de organização dos agricultores familiares (Grupo Gestor do PAA, 2011)

densidades demográficas como a região metropolitana de São Paulo, Sorocaba e Campinas (Gráfico 4).

Ainda que com uma eficiência significativamente menor que a do PAA (uma média de 17,4%), os recursos formalizados do FNDE para o PNAE apresentam uma soma comparativamente 10 vezes maior à do PAA, constituindo como um instrumento fundamental de abertura e manutenção de mercado para a agricultura familiar apresentando uma complementaridade importante com este último.

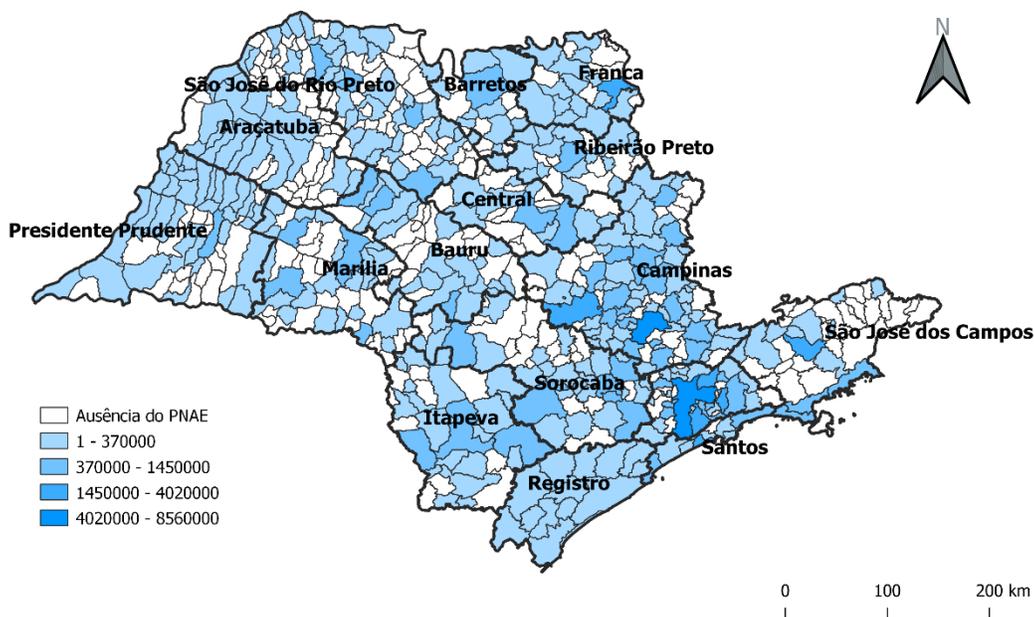
**Gráfico 4 – Média PNAE Transferido X Executado por RA em Ordem Crescente de Execução Financeira (2011-2016)**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Diferente do PAA, o PNAE e o PRONAF atendem um maior número de municípios no estado e se distribuem de maneira mais uniforme, conforme demonstram o mapa 4.

Mapa 4 – Distribuição do PNAE

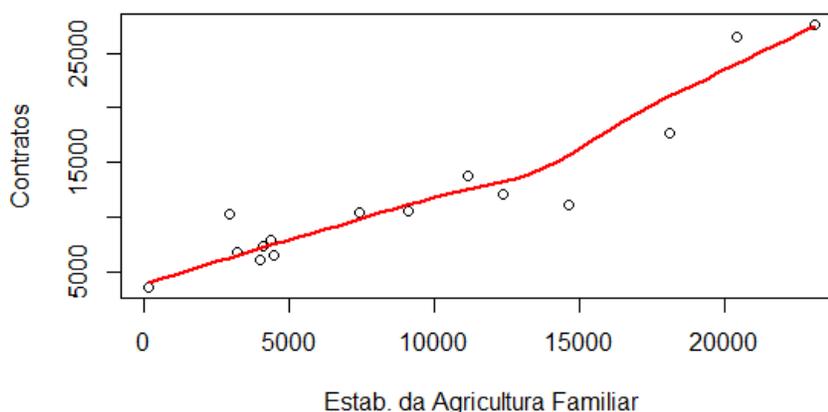


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Por possuir mais tempo de existência e se tratar de um com maior experiência institucional de execução, e diversidade de modalidades, o PRONAF se constitui como o programa de maior porte, tanto em termos de recursos, como de cobertura de municípios sendo presente em 599 municípios do estado (93%).

O valor médio dos contratos do PRONAF durante os anos analisados fica em torno de R\$ 25.100,00 com pouca oscilação do valor, independente da RA. Dessa forma, o gráfico 5 permite visualizar uma consolidada relação entre o número de contratos e o número estabelecimentos da agricultura familiar a partir das RAs, demonstrando que o Programa é bem-sucedido em atender agricultores familiares de distintas realidades sociais e de variada retenção de capacidade técnica.

Gráfico 5 – Relação do PRONAF com Estabelecimentos da Agricultura Familiar (2011-2016)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados sobre crédito rural do Banco Central do Brasil (2011-2016)

É válido, portanto, concluir que as políticas públicas analisadas apresentam comportamentos variados entre si demonstrando uma delimitação e focalização no escopo das ações das modalidades de cada programa. Contudo, apesar do PAA ser mais específico ao tratar dos agricultores familiares em situação de maior vulnerabilidade social, o artigo 14 do PNAE garante notória complementariedade à formação de mercados institucionais, somando-se ao PAA nesse quesito. O PRONAF, por sua vez, atua de maneira mais abrangente incentivando o aumento da produtividade de agricultores familiares com menor distinção de perfil técnico ou socioeconômico contribuindo, assim, para um maior aproveitamento dos mercados institucionais criados pelo PAA e PNAE.

O PRONAF e o PNAE aparentam complementar o PAA em suas diretrizes de fortalecer os circuitos curtos de produção, comércio e consumo, promover o desenvolvimento local, criar sistemas alimentares públicos e gerar renda aos agricultores familiares. As análises das políticas públicas analisadas demonstram o esforço do Estado brasileiro em promover o desenvolvimento humano a partir da garantia da SAN utilizando-se da articulação de distintas intervenções.

## Considerações Finais

O estudo demonstra que a intervenção do Estado na economia pode se dar de diversas maneiras. Destaca-se dois momentos distintos da ação pública com o intuito a modular a dinâmica do desenvolvimento rural no Brasil. A primeira denominada modernização conservadora pela adoção massiva de tecnologias orientou a produção agrícola aos mercados externos, contudo, conduziu a um processo de formação de verdadeiras indústrias agrícolas concentrando o capital na em um número restrito de latifundiários que, por sua vez, levou à perda de autonomia dos agricultores familiares e ao aumento dos níveis de pobreza no meio rural de maneira generalizada.

A orientação para um segundo modelo inicia-se a partir da década de 1990 e conduz a agricultura familiar a uma crescente importância no cenário rural brasileiro e à criação de instrumentos de promoção deste segmento como o PRONAF em 1996. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003 este modelo passa a ser articulado com políticas sociais e de transferência de renda assumindo o protagonismo na elaboração da estratégia de desenvolvimento nacional apoiada na garantia da SAN que viria a pautar a ação pública nos anos seguintes.

Observou-se que políticas voltadas à agricultura familiar analisadas apresentam comportamentos variados em relação às RAs do estado de São Paulo diferenciando-se a partir de suas delimitações e propósitos. O PAA demonstra atuar como importante instrumento para a redução de pobreza ao focalizar nos produtores familiares nas RAs mais socialmente vulneráveis ao mesmo tempo que contribui para a formação de mercados institucionais e à construção de sistema públicos de soberania alimentar descentralizados. Conjugando-se a outros programas, tem o escopo de suas ações ampliados uma vez que o PRONAF atua de maneira a contribuir para o incremento na produtividade deste segmento e o PNAE apresenta mais uma alternativa de venda dos produtos ao estimular a aquisição de seus produtos em redes públicas de ensino.

No caso analisado, a ação do Estado, orientada por forte participação social, demonstrou-se eficaz no sentido de mobilizar recursos de distintas fontes de recursos públicos e articulá-las criando mecanismos eficazes de combate à pobreza e de garantindo de níveis satisfatórios de SAN e de condições favoráveis ao desenvolvimento humano.

O Brasil foi bem-sucedido ao lograr a saída do mapa da fome em 2014, contudo, os avanços alcançados encontram obstáculos decorrentes de uma descontinuidade que compromete a sinergia construída entre as políticas públicas. Após o golpe de 2016 altera-se profundamente o programa de

governo democraticamente eleito em 2014 conduzindo uma série de medidas antissociais e de austeridade, entre elas, a extinção do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a principal fonte de recursos do PAA. Tais medidas impactam substancialmente a realidade do Brasil e indicam um aumento da pobreza entre 2016 e 2017 passando de 25,7% para 26,5% e da extrema pobreza de 6,6% para 7,4% acarretando um aumento da insegurança alimentar e um possível retorno do Brasil ao mapa da fome (IBGE).

A situação se agrava a partir de 2019 com a eleição de um governo ultraconservador descomprometido com as causas sociais e aliado à elite rural detentora dos latifúndios de monocultura exportadora. Além de aprovações recordes de agrotóxicos, o CONSEA, ferramenta essencial no combate à fome, é temporariamente fechado pela Medida Provisória que reorganiza os órgãos da Presidência da República e seus ministérios. Contudo, por meio de articulação de comissão mista no Congresso Federal o processo é revertido e o CONSEA recriado. O novo governo, comprometido com o desmonte das conquistas sociais do governo anterior nas mais diversas áreas, lança sombras de dúvida sobre as políticas para a agricultura familiar gerando profundas incertezas sobre a continuidade sobre esse modelo de desenvolvimento agrário no Brasil.

## Referências Bibliográficas

- Baccarin, J. G. (2011) *Sistema de produção agropecuário brasileiro: características e evolução recente*. São Paulo: Cultura Acadêmica, Universidade Estadual Paulista, Pró Reitoria de Graduação, 2a. Edição.
- Brasil, Presidência da República (1965) Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Diário Oficial da União, Brasília, 1965. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm)> Acesso em maio de 2019.
- Brasil, Presidência da República (1996) Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília-DF.
- Brasil. Presidência da República (2006) Lei nº 11.346, 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan – com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em:<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)> Acesso em: maio de 2019.
- Brasil. Presidência da República (2009) Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)> Acesso em setembro de 2019.
- Buainain, A. M. (2012) *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. IICA, Brasília-DF.
- Castro, J. (2005) *Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro.
- David, C. de.; Corrêa, W. K. (2002) *A política agrária e as transformações na agricultura brasileira: de 1960 aos dias atuais*. Geosul, Florianópolis, v. 17, n. 33, p.23-43, jun.
- Del Grossi, M.; Graziano da Silva, J.; TAKAGI, M. (2001) *Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99*. Campinas: Instituto de Economia, nov. (Texto para discussão, n. 104).
- Delgado et al. (2010) *Brasil Rural em Debate*. MDA, CONDRAF. Brasília - DF.
- Delgado, N. G. (2009) *O papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*. Brasília, DF: CONDRAF. (Texto para Discussão).

- Drèze, J., & SEN, A. K. (1992). *Hunger and public action*. Oxford, England, Clarendon Press.
- Eecke W. (1999) Public goods: An ideal concept. *Journal of Socio-Economics*; 28:139-156.
- FAO (1996) *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação*. Roma, Itália.
- FAO (2014a) *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um Retrato*
- FAO (2018) *The State of Food Insecurity and Nutrition in the World*
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2018) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition*. Rome, FAO.
- FAO/INCRA (1994) *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*.
- FIAN International (2014). *G8 New Alliance for Food security and Nutrition in Africa: a critical analysis form a human rights perspective*. Heidelberg: FIAN International.
- Goodmanm, D. E., SORJ B., WILKINSON, K. (1985) *Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análise recentes sobre a agricultura brasileira*. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 5, n. 4, outubro/dezembro.
- Graziano da Silva, J.; Gómez, S. E.; Castañeda, R. S. (Ed.) (2009) *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: Escritório Regional da FAO para América Latina.
- Grupo Gestor do PAA (2011) *Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 2003 a 2010*. MDS, Brasília-DF.
- IBGE (2010). *Avaliação Nutricional da Disponibilidade Domiciliar de Alimentos no Brasil*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em junho de 2019.
- KAGEYAMA, A. A. et al. (1990) O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C. et al. (Orgs.). *Agricultura e políticas públicas*. IPEA, Brasília-DF, pp. 113-224.
- Langley, P & Mellor, M. (2002). *'Economy', sustainability nad sites of transformative space*. News Political Economy, 7(1):49-65.
- Maluf, R.S., 2000. *O novo contexto internacional da segurança alimentar*. In: Bélik, W. & Maluf, R.S. (Orgs.) *Abastecimento e Segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas:Unicamp/Redcapa.
- Maluf, R.S., 2007, *Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos fundamentais*. Petrópolis, Vozes.

Maluf, R.S., Dos Reis, M.C., 2013. *Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional*. In: Rocha, C., Burlandy, L., Magalhães, R., (Orgs.) *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Mattei, L. (2007) *Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: O Caso Recente do Pronaf*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, jan-mar.

Mattei, L. (2017) *Crise Econômica e a Visão das Políticas de Desenvolvimento Rural nos Anos 1990*. O Legado das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural para a Inclusão Socioprodutiva no Brasil, Vol. 24, IICA.

Mazoyer, M., Roudart, L. (2002). *Histoire des agricultures du monde: Du néolithique à la crise contemporaine*.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010). *Bolsa família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em setembro de 2019.

Oliveira, J.A., (2015) *Políticas Públicas para Agricultura Familiar: o Caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado de São Paulo, Brasil*. Dissertação de Mestrado: Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

ONU (1966) *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966, Nova York.

Pereira, P.A. (1999). *A metamorfose da questão social e reestruturação das políticas sociais*. Capacitação em serviço social e política social, módulo 1: Política Social. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEA/NED-UNB.

Pereira, R. L.; Oliveira, J. O.; Denise, B. P. da. (2014) *Evolução dos recursos e distribuição geográfica do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil entre 1999 e 2012*. In: Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), XXII., 2014, Natal. Anais. Natal: ENGA, 2014. P. 342-351.

Picolotto, Everton Lazzaretti. (2014) *Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil*. Revista de Economia e Sociologia Rural, 52(Suppl. 1), 63-84.

Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press.

Rocha, C. (2007) *Food Insecurity as Market Failure: A Contribution from Economics*, Journal of Hunger & Environmental Nutrition, 1:4, 5-22.

Sen, Amartya (2001) *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Silva, J. G. (2009) *Zero Hunger and Territories of Citizenship: promoting food security in Brazil's Rural*. In: Von Braun, J.; Vargas, R.; Pandya-Corch, R. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and actions: an IFPRI 2020 book*.

United Nations (1995) *Report of the World Summit for Social Development*.

Valente, F.L.S., D.Córdova Montes. (2016) *The human right to adequate food and nutrition within a framework of food sovereignty: towards social inclusion and the reduction of inequalities*. In *Policy in Focus 12*: 7-11. IPC-IG, Brasília.

Weimer, D.L.; Vining, A.R. (1999) *Policy Analysis—Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall.