



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social**

## **REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR**

**NO BRASIL:**

**Reflexões no contexto das Políticas Públicas Sociais**

**RENATA MAINENTI GOMES**

**Brasília – DF**

**Dezembro de 2012**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social**

## **REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR**

### **NO BRASIL:**

### **Reflexões no contexto das Políticas Públicas Sociais**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor em Política Social.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nair Heloísa Bicalho de Sousa  
Co-orientação: Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior

**RENATA MAINENTI GOMES**

**Brasília – DF**

**Dezembro de 2012**

**RENATA MAINENTI GOMES**

**REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL:  
Reflexões no contexto das Políticas Públicas Sociais**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor em Política Social.

**Aprovada em: 06 de dezembro de 2012.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nair Heloísa Bicalho de Sousa - orientadora (UNB)

---

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior – co-orientador (UNB)

---

Prof. Dr. Bernardo Mançano Fernandes (UNESP)

---

Prof. Dr. José Juliano de Carvalho Filho (USP)

---

Prof. Dr. João Cleps Junior (UFU)

***Para Janio e Júlia***

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Nair Heloísa Bicalho de Sousa, pela paciência, cuidado e apoio sempre presente para a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior, cujas leituras e críticas foram fundamentais para a elaboração da pesquisa.

Aos Prof. Drs. Bernardo Mançano Fernandes, João Cleps Junior e José Juliano de Carvalho Filho, pelas contribuições e pela disposição em participar das bancas de avaliação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, que oportunizou a realização deste trabalho.

Aos professores e colegas do curso de doutorado em Política Social da Universidade de Brasília, pela vivência compartilhada e frutífera das leituras, debates e reflexões.

Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que me possibilitou a aproximação concreta, ao longo desses anos de trabalho, da realização das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Aos amigos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que compartilharam angústias e reflexões, e acompanharam, solidariamente, a minha trajetória para a realização deste trabalho.

Ao Douglas Simões e ao Henrique Salles, amigos queridos, pelas traduções.

Aos meus pais, Paulo e Regina, minhas referências de vida, de amor, e de apoio, sempre presentes.

Ao Janio, sempre disposto ao debate das minhas inquietações e ao apoio incessante a conclusão do doutorado, com amor.

À Júlia, minha filha, alegria maior da vida, a quem dedico este trabalho – cuja realização por vezes me tornou ausente, mas fortaleceu minha convicção na necessidade – urgente – de um mundo melhor e mais solidário.

## RESUMO

O objetivo geral desta tese é compreender a relação entre a reforma agrária e a promoção da soberania e da segurança alimentar, utilizando-se para tal da análise da implementação das políticas públicas de segurança alimentar do governo federal, e do debate teórico e político que permeia a questão da reforma agrária e da segurança alimentar presente no cenário nacional. O referencial metodológico adotado comporta o paradigma do materialismo histórico dialético, e a abordagem utilizada é fundamentalmente qualitativa, subsidiada pela investigação quantitativa. A metodologia abarca a revisão bibliográfica, pesquisa documental, análise dos instrumentos de planejamento do governo federal para implementação de políticas públicas, e utilização de reportagens e entrevistas publicadas pela imprensa nacional. A pesquisa busca, em meio às contradições da arena conflituosa das políticas públicas, registrar os avanços, limites e desafios no campo das políticas sociais brasileiras, e compreender, nesse contexto, o desenvolvimento do debate e da execução de ações de promoção da segurança alimentar no país, em um ambiente marcado pela centralidade dos programas de transferência de renda. O estudo demonstra que, no campo das políticas públicas brasileiras, o avanço do tema da segurança alimentar – mesmo em meio a uma maior ebulição política – ainda está muito restrito. E que o combate à fome não tem se dado necessariamente por meio da promoção da segurança alimentar, mas ao contrário, por vezes, a segurança alimentar tem se reduzido às ações de combate à fome. As políticas focadas no combate à fome mostram que as políticas sociais continuam sendo tratadas de forma dissociada do encaminhamento das políticas econômicas, com a subordinação das primeiras aos interesses destas últimas, demonstrando-se insuficientes para a resolução real dos problemas, limitando-se a ações marginais e evitando o confronto de questões políticas centrais. Este movimento – que restringe a política social para o combate à fome e à pobreza – reforça os esquemas mercadorizantes e retrata uma inflexão às concepções que tratam a pobreza centrada em aspectos estruturais. Da mesma forma, a estreita relação entre a questão agrária e a segurança alimentar no Brasil não encontra lugar seguro na formulação e execução das políticas públicas dos governos federais ao longo da história do país. Apresentam-se neste trabalho, então, novas perspectivas sobre os significados da segurança alimentar – ancorada no princípio da soberania alimentar – e seu caráter multidimensional, para além dos limites do emergencial e dos mínimos de subsistência, e envolvendo na sua realização distintas políticas públicas. Na perspectiva aqui utilizada, a construção da segurança alimentar ancorada no princípio da soberania alimentar e na condição de princípio orientador de políticas públicas envolve necessariamente, no caso brasileiro, a realização de reformas estruturais no meio rural e no atual modelo de produção agrícola do país. Sustenta-se assim a impossibilidade da dissociação – corrente no debate atual, especialmente na realização de políticas públicas – entre os temas da segurança alimentar e da reforma agrária no Brasil.

**Palavras-Chave:** segurança alimentar – soberania alimentar – reforma agrária – políticas públicas

## ABSTRACT

The overall objective of this thesis is to understand the relationship between agrarian reform and the promotion of food security and sovereignty, using for such analysis the federal government's implementation of public policies for food security and the national theoretical and political debate that permeates agrarian reform and food security in the national scenario. The adopted methodological approach involves the paradigm of dialectical historical materialism, with an essentially qualitative approach, subsidized by quantitative research. The methodology includes a review of the literature, document research, analysis of the federal government's planning instruments for implementation of public policies, and use of articles and interviews published by the national press. The research seeks, amid the contradictions inherent to the conflicting public policy arena, to record advances, limitations and challenges in the field of Brazilian social policies; as well as to understand, in this context, the development of the debate and the implementation of actions to promote food security in the country, in an environment marked by the centrality of income transfer programs. The study demonstrates that, in the realm of Brazilian public policies, the advancement of food security issues - even amid a higher political effervescence - is still very restricted. And that fight against hunger has not necessarily taken place through the promotion of food security; but rather food security has sometimes been reduced to actions to combat hunger. Policies focused on fighting hunger show that social policies are still being treated in isolation from economic policy routing, with the former being subordinated to the interests of the latter, and proving to be insufficient in solving real problems, limited to marginal actions and avoiding confrontation of central political issues. This movement, which restricts social policy solely to the combat of hunger and poverty, reinforces commodifying schemes and portrays a detour from the conceptions that deal with poverty focused on structural aspects. Likewise, the close relationship between agrarian and food security issues in Brazil, throughout the country's history, has proven not to be safely harbored in the current manner of formulation and implementation of the federal government's public policies. This paper, then, presents new perspectives on the meanings of food security - anchored in the principle of food sovereignty - and its multidimensional nature, beyond the limits of the emergency needs and the minimum for subsistence, involving different public policies in its realization. From the perspective used here, to build up food security implementation anchored in the principle of food sovereignty and as a guiding principle for public policy it is necessary, in the Brazilian case, to perform structural reforms in rural areas and in the current model of agricultural production in the country. It argues the impossibility of decoupling - current in today's debate, especially in carrying out public policies - the themes of food security and agrarian reform in Brazil.

**Keywords:** food security - food sovereignty - land reform - public policy

## RÉSUMÉ

Cette thèse a l'objectif général de comprendre la relation entre la réforme agraire et la promotion de la sécurité alimentaire et de la souveraineté, à travers l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire du gouvernement fédéral, et le débat théorique et politique sur la réforme agraire et la sécurité alimentaire présente au Brésil. L'approche méthodologique adoptée consiste le paradigme du matérialisme historique dialectique, et l'approche est essentiellement qualitative, complétée par la recherche quantitative. La méthodologie comprend une revue de la littérature, recherche documentaire, analyse des instruments de planification du gouvernement fédéral pour mettre en œuvre des politiques publiques, et l'utilisation des articles et des interviews publiées par la presse nationale. La recherche vise, au milieu des contradictions de la scène politique publique conflictuelle, enregistrer les progrès, les limites et les défis dans le domaine des politiques sociales brésiliennes, et comprendre, dans ce contexte, le développement du débat et de la mise en œuvre d'actions visant à promouvoir la sécurité alimentaire au Brésil, dans un environnement marqué par la centralité des programmes de transfert de revenu. L'étude démontre que, dans le domaine des politiques publiques brésiliennes, le progrès de la question de la sécurité alimentaire - même au milieu d'une politique plus en ébullition - est encore très limité. Et que la lutte contre la faim n'a pas nécessairement donné par la promotion de la sécurité alimentaire, mais, contrairement, parfois, la sécurité alimentaire a été réduite à des actions pour lutter contre la faim. Des politiques axées sur la lutte contre la faim montrent que les politiques sociales sont encore traitées de façon isolée des politiques économiques, avec la subordination de la première à l'intérêt de celle-ci, qui sont insuffisantes pour résoudre des problèmes réels et sont limitées aux actions marginales, en évitant la confrontation des questions politiques centrales. Ce mouvement - qui restreint la politique sociale de lutte contre la faim et la pauvreté - renforce les régimes du marché et reflète un changement aux conceptions qui traitent de la pauvreté axées sur les aspects structurels. Également, la relation étroite entre la sécurité alimentaire et la question agraire au Brésil n'est pas garantie dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques du gouvernement fédéral sur l'histoire du pays. Nous présentons dans cet texte, puis, de nouvelles perspectives sur le sens de la sécurité alimentaire - ancrée sur le principe de la souveraineté alimentaire - et sa nature multidimensionnelle, au-delà des limites de l'urgence et du minimum de la subsistance, et dans sa réalisation impliquant différentes politiques publiques. Du point de vue utilisé ici, la construction de la sécurité alimentaire ancrée sur le principe de la souveraineté alimentaire et sur la condition du principe directeur de la politique publique implique nécessairement, dans le cas du Brésil, la mise en œuvre des réformes structurelles dans les zones rurales et dans le modèle actuel de la production agricole dans le pays. On soutient ainsi l'impossibilité de découplage - courant dans le débat actuel, en particulier dans l'exécution des politiques publiques - entre les thèmes de la sécurité alimentaire et la réforme agraire au Brésil.

**Mots-clés:** sécurité alimentaire - souveraineté alimentaire - réforme agraire - politiques publiques

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Reforma Agrária na América Latina: um índice comparativo .....	34
Tabela 2 – Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio .....	38
Tabela 3 – Assassinatos de trabalhadores rurais e julgamentos .....	39
Tabela 4 – Concentração da Terra no Brasil – 1960-1980 (índice de Gini) .....	58
Tabela 5 – Participação relativa da PEA rural na força de trabalho total: 1940-1990 ...	58
Tabela 6 – Brasil – número de Assentamentos Rurais por estados e macrorregiões – 1979-2010 .....	79
Tabela 7 – Brasil – número de Assentamentos Rurais por estados e macrorregiões – 2010 .....	80
Tabela 8 – Brasil – movimentos socioterritoriais e estados onde atuaram em 2010 .....	105
Tabela 9 – Principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises do PARA – 2009 .....	113
Tabela 10 – Resumo da ação de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos .....	196
Tabela 11 – Programas da Função Agrária – execução orçamentária e financeira .....	262

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Incidência da população em extrema pobreza por situação de domicílio segundo Grandes Regiões – 2010 (em %) .....	37
Figura 2 – Brasil – políticas de obtenção – áreas dos assentamentos – 1985 a 2009 ..	78
Figura 3 – Brasil – número de assentamentos rurais – áreas obtidas – 1985-2010 .....	81
Figura 4 – Brasil – número de famílias assentadas – áreas obtidas – 1985-2010 .....	82
Figura 5 – Brasil – número de famílias em ocupações – participação do MST e dos demais movimentos – 2000 a 2010 .....	104
Figura 6 – Mapa do Brasil – Geografia das ocupações de terra – 1988-2010 – número de ocupações .....	108
Figura 7 – Dotação orçamentária – SESAN – 2010.....	180
Figura 8 – Dotação orçamentária total da SESAN – 2010, por programas e ações .....	182
Figura 9 – Distribuição geográfica das aquisições de alimentos do PAA – 2010 .....	185
Figura 10 – Distribuição das aquisições do PAA no Brasil – 2010 .....	185
Figura 11 – Distribuição das despesas empenhadas no PAA – 2010, por modalidade.	186
Figura 12 – Evolução da distribuição das despesas no PPA, por modalidade – 2003 a 2010 .....	187
Figura 13 – Execução anual de cisternas por unidade da Federação (2003 a 2010) ...	190
Figura 14 – Cisternas construídas – por ano e por executor (2003-2010) .....	190
Figura 15 – Ampliação do acesso a serviços públicos – Plano Brasil sem Miséria .....	205
Figura 16 – Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria .....	206
Figura 17 – Principais programas e ações de SAN do governo federal – 2009 .....	214
Figura 18 – Orçamento de programas e ações de SAN – 2010 .....	215
Figura 19 – Orçamento da segurança alimentar e nutricional – 2004 a 2010 .....	216
Figura 20 – Evolução do orçamento da SAN – 2004 a 2010 .....	216
Figura 21 – Orçamento da segurança alimentar e nutricional, por tema .....	217
Figura 22 – Estrutura do SISAN .....	254
Figura 23 – Histórico do Orçamento da Função Agrária da União – 2001/2011 .....	261

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AGU – Advocacia Geral da União  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
AP1MC – Associação Programa 1 Milhão de Cisternas  
ASA – Articulação no Semi-Árido Brasileiro  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAI – complexo agroindustrial  
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CEB – Comunidade Eclesial de Base  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CNA – Confederação Nacional da Agricultura  
CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição  
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
GATT – General Agreement of Tariffs and Trade

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
ICNN – Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
JUC – Juventude Universitária Católica  
LBA – Legião Brasileira da Assistência  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MASTER – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEB – Movimento de Educação de Base  
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar  
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura  
MS – Ministério da Saúde  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
NOB – Norma Operacional Básica  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG – Organização Não Governamental  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAP – Programa de Alimentação Popular  
PARA – Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCA – Programa Comunidade Ativa  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PEA – população economicamente ativa

PFZ – Programa Fome Zero

PIN – Programa de Integração Nacional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNSN – Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição

PNUD – Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PONDERI – Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado

PPA – Plano Plurianual

PROGER RURAL – Programa de Geração de Emprego e Renda Rural

PROINE – Programa de Irrigação do Nordeste

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

PROVALE – Programa Especial para o Vale do São Francisco

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SAN – segurança alimentar e nutricional

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUPRA – Superintendência de Política Agrária – SUPRA

SUS – Sistema Único de Saúde

TDA – Título da Dívida Agrária

UDR – União Democrática Ruralista

ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas

UNB – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>PARTE I – QUESTÃO AGRÁRIA, SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR</b> .....	29
<b>CAPÍTULO 1 - QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL:</b> situando o debate da soberania e da segurança alimentar .....	30
1.1 Uma introdução ao debate: a situação agrária no Brasil .....	31
1.2 Origens da questão agrária brasileira – da colonização à consolidação da propriedade privada da terra .....	40
1.3 Da ditadura do Estado Novo à ditadura militar de 1964: a consolidação da questão agrária no Brasil .....	44
1.4 A redemocratização do país e a eclosão dos conflitos no campo: novos desenhos da questão agrária no Brasil a partir dos anos 1980 .....	60
1.5 As ações de reforma agrária: os governos Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma .....	65
1.6 Reforma agrária no Brasil do século XXI: debate e luta .....	90
1.7 Questão agrária atual: o agronegócio e o ataque à soberania e à segurança alimentar .....	109
1.8 Reforma agrária, soberania e segurança alimentar .....	121
<b>PARTE II – O TEMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (SOCIAIS)</b> .....	127
<b>CAPÍTULO 2 – POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL:</b> estabelecendo o nexos entre a questão agrária e a questão social .....	128
2.1 Questão agrária e questão social .....	129
2.1.1 Questão social: uma introdução ao debate .....	130
2.2.2 A questão agrária como base e expressão da questão social no Brasil .....	136
2.2 Estado e políticas públicas (sociais) no contexto da mundialização do capital .....	138
2.3 Direitos de cidadania e democracia: os desafios da política social .....	145
<b>CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL</b> .....	153
3.1 Um resgate histórico das ações governamentais, em nível federal, de combate à fome no Brasil – 1930 a 2002 .....	156
3.2 A construção da política nacional de segurança alimentar no contexto da política social brasileira – 2003 a 2011 .....	173
3.2.1 Mobilização política e base institucional: o Programa Fome Zero .....	173
3.2.2 A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: gestão, programas, orçamento e avaliação .....	178
3.2.3 O Plano Brasil sem Miséria .....	204
3.2.4 Coordenação e articulação do conjunto de ações de segurança alimentar do governo federal – a CAISAN e a intersetorialidade da SAN .....	213

<b>PARTE III – POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA ALIMENTAR E REFORMA AGRÁRIA .....</b>	<b>224</b>
<b>CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA ALIMENTAR E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: algumas considerações no contexto do Direito Humano à Alimentação .....</b>	<b>225</b>
<b>4.1 Necessidades humanas básicas e o Direito Humano à Alimentação: reflexões para a assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas .....</b>	<b>229</b>
<b>4.2 A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – limites e desafios .....</b>	<b>240</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: A relação entre a reforma agrária e a segurança alimentar, na perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação .....</b>	<b>259</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>275</b>

## INTRODUÇÃO

Pelo árido sertão, pelos interiores do rural mais distante, pelas metrópoles conturbadas, e por todo canto deste imenso território brasileiro, o tema da soberania e da segurança alimentar – assim como do direito humano à alimentação – se faz necessário.

Refere-se aqui, a título introdutório, à soberania alimentar como o direito dos povos de definir suas políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, de forma a garantir o direito à alimentação para toda a população, com respeito às culturas e à diversidade dos modos camponeses na produção e na gestão dos espaços rurais. É a via para assegurar, de forma duradoura e sustentável, a segurança alimentar dos povos. Esta, por sua vez, é a realização do direito humano à alimentação adequada, ou seja, o acesso regular e permanente, de todos, a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

O início do século XXI marca um período em que a discussão sobre a segurança alimentar cresce significativamente no cenário nacional e internacional. No Brasil, ganha força a convicção dos escritos de Josué de Castro, que já afirmava desde os anos 1950, que um dos mais graves erros de nossa civilização é a fome – um fenômeno social, resultante das ações dos homens e expressão das desigualdades sociais e econômicas. Rememorando o autor, buscamos compreender a permanência da associação entre os “borrões” de miséria e as “manchas” demográficas da geografia da fome, frente à imoralidade da pobreza e da exclusão, que abriga hoje no planeta um bilhão de pessoas com fome – o que corresponde a um sexto da população mundial –, de acordo com os dados apresentados pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) em 2010.

No Brasil, a desigualdade social – enraizada em sua história de profunda concentração de terra e renda – promoveu misérias e inacessibilidade a direitos humanos básicos – dentre estes, à alimentação. A acentuada desigualdade de sua

estrutura fundiária é um permanente aspecto da injustiça social no Brasil, e tem papel crucial no sustento de um modelo de desenvolvimento excludente, que situa o Brasil como um dos países de maior desigualdade no mundo.

A reprodução da estrutura fundiária altamente concentrada é perene, em todos os ciclos do capitalismo no Brasil. Concebida aqui como problema estrutural da questão agrária, constitui ao mesmo tempo um dos fatores de causa e consequência do urbano e do rural construídos na sociedade brasileira. Neste esteio, a perspectiva aqui adotada é a de que o desafio da promoção da soberania alimentar e da segurança alimentar do povo brasileiro está diretamente vinculado aos temas mais amplos da economia e da sociedade brasileira e tem profunda ligação com a questão agrária – cuja atualidade é, neste trabalho, uma premissa estruturante.

A **hipótese primeira** desta tese é, assim, que a questão agrária possui um papel proeminente sobre as condições de (in) segurança alimentar das famílias, bem como sobre as (im) possibilidades de se tratar o tema da soberania alimentar de forma efetiva no país. Ou seja, a análise está centrada no debate sobre a profunda articulação entre a questão agrária e a questão social no Brasil, bem como sobre a reforma agrária como política pública fundamental para a promoção da soberania e da segurança alimentar no país.

Tratar-se-á de resgatar, assim, a atualidade da reforma agrária, como política pública capaz de reorganizar a estrutura fundiária do país, e ressignificar as políticas de desenvolvimento rural. Em outras palavras, o sentido aqui empregado é o de que a distribuição da terra, vinculada a implantação de novas políticas de desenvolvimento rural, que tenham dentre os seus princípios a soberania e a segurança alimentar dos brasileiros, é condição fundamental para a distribuição da renda e da riqueza na sociedade brasileira.

A reforma agrária permanece, dessa forma, como peça essencial no complexo jogo da questão social e agrária do nosso país. Diferentemente de quase todos os países do mundo, a reforma agrária não se realizou no Brasil. O avanço do capitalismo, tanto no campo quanto no processo de industrialização urbano brasileiro, prescindiu da reforma agrária, promovendo novas e profundas formas de dominação e de pauperização. Destaque-se, nesse processo, a contradição vivenciada pela agricultura familiar camponesa no Brasil, no conflito entre o seu

papel na garantia da segurança alimentar do país, e a condição historicamente subalterna na política agrícola que a coloca, ela própria, em situação de insegurança alimentar.

Nesse esteio, a questão agrária configura-se como o eixo da reflexão que aqui se pretende, inserida nos marcos das estratégias de desenvolvimento brasileiro, ao longo da nossa história, e com maior destaque, no século XXI, ou seja, considerando o aprofundamento de tendências passíveis de compreensão apenas no âmbito do processo de reestruturação capitalista, frente às novas tendências delineadas pela globalização e pela hegemonia neoliberal.

Refere-se aqui à territorialização do capital como o padrão mais recente de desenvolvimento da agricultura, em que a penetração do capital financeiro no setor agropecuário atribui um novo caráter à propriedade fundiária e ao mercado agrícola. Em meio a este processo, há uma especificidade importante na atualidade, que se refere ao fato da questão agrária estar hoje centrada em uma contraposição entre dois modelos de produção que, no fundo, expressam diferentes projetos de desenvolvimento. A coexistência do agronegócio e da agricultura familiar representa um tensionamento permanente – ainda que por vezes encoberto por uma suposta (e irreal) harmonia entre políticas agrárias e agrícolas –, e este processo tem forte rebatimento na promoção da soberania e da segurança alimentar dos povos.

Ressalte-se que, à persistência da fome, soma-se um conjunto variado de problemas relacionados à alimentação que encerram níveis cada vez mais alarmantes de insegurança alimentar – associados à produção, à qualidade dos produtos, à saúde humana, ao meio ambiente, dentre outros –, e que reforça a imposição da promoção da segurança alimentar como um desafio contemporâneo para a sociedade mundial. De toda forma, padronização universal da dieta alimentar e homogeneização de hábitos de consumo; desregulamentação de mercados e comércio internacional; restrições de acesso por insuficiência de renda; exportação de *commodities*; riscos à saúde e uso intensivo de agrotóxicos são pontos que, entre outros, tornam profundamente intrínseca a relação entre a questão agrária, a soberania alimentar e a segurança alimentar.

O tema da segurança alimentar e nutricional (SAN), por sua vez, ganha novos contornos e dimensões no Brasil do século XXI. Em 2003, cria-se o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), que em 2004 funde-se com outros

órgãos na criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é reinstalado, bem como criados diversos Conselhos Estaduais e Municipais de SAN. Realizam-se Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de SAN por todo o país. É promulgada a LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) – Lei n. 11.346, em 15 de setembro de 2006, que prevê a alimentação adequada como parte dos direitos humanos fundamentais, e explicita o dever do Estado em garantir esse direito. Por meio da Emenda Constitucional N° 64, o direito à alimentação consubstancia-se como um direito social constitucional. Políticas públicas são criadas e implementadas tendo como principal justificativa a promoção da segurança alimentar. Em 2011, o combate à extrema pobreza é assumido como prioridade do governo federal. A reforma agrária, no entanto, parece não constar do planejamento público do governo federal como parte estratégica de uma política de desenvolvimento, ou de combate à extrema pobreza, ou mesmo de uma política de promoção da segurança alimentar.

Assim, a proposta deste trabalho é analisar estes novos caminhos percorridos pela segurança alimentar, em especial a partir de 2003 até o ano de 2011, com foco na temática agrária, e buscando o que há de “novidade” e de “repetição”; de “possibilidade” e de “limitação”.

Nesta perspectiva, merece destaque a reflexão sobre o papel do Estado e suas implicações no mundo globalizado contemporâneo. Considerando a necessidade de apontamentos para a construção da democracia e aprofundando o debate sobre a arena da política social no Brasil, discutem-se aqui o impacto da mercadorização no processo de promoção da SAN, bem como os desafios da política social para a efetivação dos direitos de cidadania, e da mediação da sociedade organizada na definição de seus rumos, em meio às contradições da arena conflituosa das políticas públicas.

Registre-se, de início, que em acordo com o preconizado pelas recomendações dos organismos multilaterais em relação às reformas dos sistemas de proteção social, o combate à fome e à pobreza passa a ser a prioridade – ou o foco sobre os grupos mais pobres. Nessa perspectiva, a questão social é reduzida à questão da pobreza, e a pobreza reduzida à falta de dotação. O Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial contribuíram para

disseminar, nessa linha, a elaboração de reformas nos sistemas de proteção social em todo o mundo em que as políticas sociais não tem como resultado um bem público, mas um bem individual, no sentido de oportunizar a capacitação e o autocuidado para que todos possam se inserir no mercado. Da mesma forma, o combate à fome e/ou à pobreza insere-se numa lógica em que a proteção social vai perdendo seu caráter universalista e assumindo cada vez mais uma forma seletiva e focalizada para grupos populacionais específicos. Assim, os limites e resistências postos na construção da política social revelam um caminho repleto de embates e contradições relativas à efetivação dos direitos sociais.

A análise que aqui se pretende buscará, nesses termos, registrar os avanços, limites e desafios no campo das políticas sociais brasileiras, e compreender, nesse contexto, o desenvolvimento do debate e da execução de ações de promoção da segurança alimentar no país, em um ambiente marcado pela centralidade dos programas de transferência de renda.

Nesse contexto, a **segunda hipótese** apresentada nesta tese é a de que, no campo das políticas públicas brasileiras, o avanço do tema da segurança alimentar – mesmo em meio a uma maior ebulição política – ainda está muito restrito. E que o combate à fome não tem se dado necessariamente por meio da promoção da segurança alimentar, mas ao contrário, por vezes, a segurança alimentar tem se reduzido às ações de combate à fome.

Da mesma forma, a relação entre a questão agrária e a segurança alimentar no Brasil – traduzida nas *Confissões do Latifúndio*, de Pedro Casaldáliga: “*Por onde passei, tendo tudo em Lei, eu plantei o nada*” –, não parece encontrar lugar seguro na formulação e execução das políticas públicas dos governos federais ao longo da história do país.

Tais reflexões buscam questionar o discurso difundido na última década de que há uma profunda e radical alteração nas políticas públicas de segurança alimentar no Brasil. A predominância de políticas compensatórias isoladas e fragmentadas, bem como o problema da descontinuidade dos projetos, ainda são marcas bem presentes, e desafiam a gestão pública na implementação de políticas ancoradas por uma concepção planejada entre os órgãos de governo, em seus três níveis. Tal reflexão tomará como base a assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas, e no contexto do direito à alimentação, que se contrapõe a

idéia fragmentada de promoção da SAN em que o foco das ações concentra-se quase que integralmente nas limitações que a insuficiência de renda impõe ao consumo de alimentos – e que se mantém predominante no âmbito da execução das políticas públicas, ainda que não necessariamente no discurso oficial.

Para tal, apresentam-se novas perspectivas sobre os significados da segurança alimentar – ancorada no princípio da soberania alimentar – e seu caráter multidimensional, que possibilitam, por sua vez, a assunção da SAN como algo que supera os limites do emergencial e dos mínimos de subsistência, e remetem a SAN a uma condição essencial para o desenvolvimento humano, envolvendo na sua realização distintas políticas públicas com distintos conteúdos. A relevância do debate está justamente em contribuir para a construção de um entendimento quanto à forma adequada de se abordar as políticas públicas sociais, desde que direcionadas à garantia do direito à humanidade – entendida aqui como o direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pelos homens, para uma vida com sentido – ou seja, sob uma lógica diametralmente oposta à do ideário neoliberal.

A discussão central desta tese sustenta-se, assim, na impossibilidade da dissociação – corrente no debate atual, especialmente em instâncias de governo – entre os temas da segurança alimentar e da reforma agrária – desde que, é claro, o tema da segurança alimentar esteja inserido numa perspectiva para além do combate à fome.

A partir do exposto, o **objetivo geral** deste trabalho é compreender a relação entre a reforma agrária e a promoção da soberania e da segurança alimentar, utilizando-se para tal da análise da implementação das políticas públicas de segurança alimentar do governo federal, e do debate teórico e político que permeia a questão da reforma agrária e da segurança alimentar presente no cenário nacional. Assim, as políticas públicas de segurança alimentar implementadas pelo governo federal, com ênfase nos anos 2000 a 2011, e suas interfaces com a (não) realização da reforma agrária, constituem nosso objeto de estudo.

O debate está localizado, fundamentalmente, no bojo da questão agrária e da questão social, trazendo para a reflexão a relação entre a política agrária e a política social na construção da soberania e da segurança alimentar do Brasil.

O **referencial metodológico** adotado neste trabalho comporta o paradigma do materialismo histórico dialético como abordagem a ser utilizada na busca pela compreensão do problema em questão. A noção de paradigma é aqui compreendida como “uma teoria básica, uma fórmula epistemológica geral, um modo coerente de interpretar ou um princípio explicativo fundamental” (IANNI, 1990, p.97). E metodologia, como o caminho e o instrumental próprios da abordagem da realidade (MINAYO, 1999).

A utilização do paradigma supracitado implica que, desde o início, “é necessário adotar uma metodologia que habilite o observador a produzir uma reconstrução teórica da totalidade sócio-histórica” (BORON, 2001, p.380).

Importante ressaltar que, na perspectiva materialista dialética, conforme aponta Kossik:

A totalidade sem contradições é vazia e inerte, e as contradições fora da totalidade são formais e abstratas (...). A totalidade é abstrata se não considera simultaneamente a base e a superestrutura em suas recíprocas relações, em seu movimento e desenvolvimento; e, finalmente, se não se leva em conta que são os homens e mulheres concretos, como sujeitos históricos reais que criam no processo de produção e reprodução social tanto a base quanto a superestrutura, constroem a realidade social, as instituições e as idéias de seu tempo, e que nesta criação da realidade social os sujeitos se criam e recriam a si mesmos como seres históricos e sociais (Kossik, 1967, p.74 *apud* BORON, 2001, p.381).

A dialética, nesse sentido, refere-se ao método de abordagem da dinâmica desta realidade social, e esforça-se para entender o processo histórico em seu dinamismo, provisoriamente e transformação: “busca apreender a prática social empírica dos indivíduos em sociedade (nos grupos e classes sociais), e realizar a crítica das ideologias, isto é, do imbricamento do sujeito e do objeto, ambos históricos e comprometidos com os interesses e as lutas sociais de seu tempo (MINAYO, 1999, p. 65).

Nada existe eterno, fixo e absoluto. Portanto não há nem idéias nem instituições e nem categorias estáticas. Toda vida humana é social e está sujeita a mudança, a transformação, é perecível e por isso toda construção social é histórica. (...) A lógica dialética introduz na compreensão da realidade o princípio do conflito e da contradição como algo permanente e que explica a transformação. Nada se constrói fora da história. Ela não é uma unidade vazia ou estática da realidade mas uma totalidade dinâmica de relações que explicam e

são explicadas pelo modo de produção concreto. Isto é, os fenômenos econômicos e sociais são produtos da ação e da interação, da produção e da reprodução da sociedade pelos indivíduos (MINAYO, 1999, p. 68).

Da mesma forma, a historicidade como paradigma de análise nos remete a necessidade de abordar as questões a partir de uma visão histórica, contextualizada e situada no âmbito da reflexão da totalidade, o que não significa desconsiderar o caráter aberto e não predeterminado da história.

O próprio Marx sintetizou sua visão não-determinística do processo histórico quando prognosticou que, em algum momento de sua história, as sociedades capitalistas deveriam enfrentar um dilema de ferro: socialismo ou barbárie. Não havia lugar em seu esquema teórico para as 'fatalidades históricas' ou 'necessidades intelectuais' portadoras do socialismo com independência da vontade dos homens e mulheres que constituem uma sociedade (BORON, 2001, p.385).

Como aponta Minayo (1999, p.20), é inconstante o fato de que o objeto das Ciências Sociais é histórico: "significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço, num determinado tempo, que os grupos sociais que as constituem são mutáveis e que tudo, instituições, leis, visões de mundo são provisórios, passageiros, estão em constante dinamismo e potencialmente tudo está para ser transformado".

Esta perspectiva nos remete a necessidade de uma profunda revisão bibliográfica, que ofereça o contexto histórico, político e social em que se situam as discussões aqui empreendidas. Assim, na busca pela compreensão da realidade que envolve a dinâmica da construção das políticas públicas, fez-se necessário, em primeira instância, um rigoroso exame da literatura pertinente ao tema em questão, especialmente no que tange à questão agrária e à questão social, ao papel do Estado e das políticas públicas, ao debate atual sobre os conceitos de segurança e soberania alimentar, e às formas de articulação entre as três questões centrais no trabalho, no âmbito da estrutura política governamental – políticas públicas, segurança alimentar e reforma agrária.

As reflexões da investigação da realidade são feitas, assim, na perspectiva mais ampla relacionada aos rumos do (contraditório) desenvolvimento brasileiro, inserido numa nova configuração internacional marcada pela mundialização do

capital e por profundas metamorfoses quanto ao papel do Estado e ao mundo do trabalho, as quais interferem sobremaneira na reconfiguração do mundo rural e urbano brasileiro, bem como na reformulação das práticas e estratégias dos atores e movimentos sociais em questão.

Após a construção do referencial teórico – fundamental para a análise do tema a ser trabalhado – realizou-se uma ampla revisão de estudos relativos à constituição e consolidação das políticas públicas direcionadas para a promoção da segurança alimentar no Brasil.

A abordagem utilizada no trabalho é fundamentalmente qualitativa. Aliás, como aponta Minayo, o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo, e traz uma carga histórica, cultural, política e ideológica que não pode ser contida apenas numa fórmula numérica ou estatística: “a realidade social, que só se apreende por aproximação é, conforme Lênin (1955, 215), mais rica do que qualquer teoria, qualquer pensamento que possamos ter sobre ela” (MINAYO, 1999, p.21). Para a autora, considerar o aspecto qualitativo como uma característica básica do objeto da investigação social significa considerar que “o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, inacabado, e em permanente transformação” (*Idem*, p.22). Também para Demo (2000, p.149), “o importante é visualizar a qualidade como expressão complexa e não linear dos fenômenos, ao mesmo tempo indicativa de sua incompletude ostensiva e potencialidade pretensamente ilimitada”. O que não significa, por sua vez, reforçar a dicotomia entre qualidade e quantidade, já que, como para o autor, “qualidade provém também de bases quantitativas” (DEMO, 2000, p. 146).

Assim, a título de complementação, a investigação quantitativa teve aqui como objetivo, conforme aponta Minayo e Sanches, “trazer a luz dados, indicadores e tendências observáveis que, articulados a abordagem qualitativa, tendem a potencializar as possibilidades de compreensão dos fenômenos estudados” (MINAYO & SANCHES, 1993). Como para Demo (2000), a pertinência de dados quantitativos está, sobretudo, nas sinalizações qualitativas que revelam, a partir de sua análise. Destaca-se, neste trabalho, a utilização dos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em especial via o Censo Demográfico, o Censo Agropecuário, a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares), e a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

Ressalte-se que a pesquisa, como atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade, “é uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados” (MINAYO, 1999, p. 23). Nesse sentido, a proposta de investigação reconheceu ainda em outros instrumentos de pesquisa disponíveis, fontes relevantes de informações para se cumprirem os objetivos do trabalho.

Dessa forma, para além da revisão bibliográfica, foram utilizadas outras fontes de pesquisa sócio-econômicas bem como publicações especializadas – que constituíram a pesquisa documental realizada para este trabalho, dentre as quais se destacam diversas publicações do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), do DATALUTA (Banco de Dados da Luta pela Terra), do Ministério do Desenvolvimento Agrário – especialmente via NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural) – e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para o mapeamento e a análise das políticas públicas de segurança alimentar, o estudo utilizou-se dos instrumentos de planejamento do governo federal para implementação de políticas públicas, com foco no tema discutido. Assim, a metodologia utilizada neste trabalho abarca a avaliação dos programas, metas, objetivos e orçamento descritos no Plano Plurianual 2012-2015 (“Plano Mais Brasil” – Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional); no 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; no Plano Brasil sem Miséria; bem como nos Relatórios de Gestão da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e das demais Secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, referentes ao ano de 2010.

Por fim, a metodologia abarcou ainda a utilização de reportagens e entrevistas com gestores públicos e dirigentes de movimentos sociais publicadas pela imprensa nacional, referentes à temática da segurança alimentar e da reforma agrária no Brasil.

Com base na problemática e na metodologia acima apresentadas, esta tese está estruturada em três partes, e dividida em quatro capítulos, da forma que segue:

A **Parte I** discute os temas da questão agrária, da soberania alimentar e da segurança alimentar e nutricional, e introduz a relação intrincada e por vezes contraditória entre os três. Embarcamos, assim, pelos tortuosos caminhos que conformam o desenho da questão agrária brasileira e da insegurança alimentar de seu povo, considerando ser esta a principal referência para se situar a reflexão aqui apresentada.

Desta forma, o Capítulo 1, que compõe esta primeira parte, apresenta a questão agrária no Brasil, em suas origens e desenvolvimento, lutas e debates. Nosso ponto de partida, assim, está em estabelecer o marco do debate sobre soberania, segurança (e insegurança) alimentar no contexto da questão agrária brasileira.

Na **parte II**, composta pelos Capítulos 2 e 3, discute-se o tema da segurança alimentar no âmbito das políticas públicas sociais no Brasil. O Capítulo 2 trata dos caminhos percorridos pela política social no Brasil, com vistas ao estabelecimento do nexos entre a questão agrária e a questão social. Introduzimos aqui o tema da questão social no Brasil, especialmente em suas vinculações com a questão agrária, como forma de aprofundar os marcos teóricos tomados como referência para a reflexão do tema propriamente dito da segurança alimentar no âmbito das políticas públicas no país, mais especificamente no âmbito da política social.

Nesse esteio, a articulação entre as categorias analíticas de questão agrária e questão social são utilizadas como a base conceitual sobre a qual se assenta as discussões aqui empreendidas. Partimos da tese que tais debates não ocorrem de forma paralela, mas, ao contrário, são partes de um mesmo processo. É nessa perspectiva que está inserida a nossa hipótese primeira, de que a reforma agrária constitui ainda um dos principais componentes para a promoção da segurança e da soberania alimentar no país.

Com o intuito de refletir acerca da construção do tema da segurança alimentar no âmbito da política social brasileira, buscamos assim, situar a temática aqui trabalhada no âmbito das transformações pelas quais passou o mundo nas últimas décadas, que implicaram mudanças significativas no papel do Estado e das políticas públicas, bem como na forma de atuação dos atores envolvidos.

O terceiro capítulo trata das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, desde os anos 1930 – que inauguram um período de intervenções públicas

federais no campo do abastecimento – mas com especial ênfase nos anos 2003 a 2011.

A análise das políticas é realizada em paralelo à apresentação da construção do debate que permeia o tema da segurança alimentar, e do estabelecimento de um marco legal do direito humano a alimentação adequada, no contexto da política social brasileira. Destaca-se aqui: 1º - o Programa Fome Zero e suas repercussões políticas e institucionais; 2º - as ações específicas implementadas pela SESAN (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – considerando algumas reflexões sobre o orçamento, o alcance, a natureza e as formas de execução de tais ações, bem como as situando num contexto em que a transferência de renda torna-se o centro da política social implementada pelo governo; 3º - o Plano Brasil sem Miséria, como principal articulador das políticas sociais do governo Dilma, com vistas a combater a extrema miséria no país; e 4º - a CAISAN, como símbolo e estrutura de coordenação e articulação do conjunto de ações de SAN do governo federal.

A **Parte III** desta tese trata do objetivo geral da pesquisa, para o qual convergem as discussões teóricas realizadas nas duas partes anteriores: a relação entre as políticas públicas, a segurança alimentar e a reforma agrária no Brasil. Nesse sentido, busca-se, no capítulo 4, situar o tema da segurança alimentar no marco das necessidades humanas básicas e no contexto do direito humano à alimentação, no intuito de refletir sobre o caminho percorrido pelas políticas públicas de SAN no Brasil, bem como apontar alguns questionamentos relativos aos limites da construção da política nacional de segurança alimentar, e aos desafios da construção do SISAN.

Refere-se aqui a uma concepção de segurança alimentar que extrapola os sentidos do combate à fome – tão necessário e urgente, que se dá essencialmente no campo da assimetria entre preços e renda, mas que não significa necessariamente a realização efetiva do direito humano à alimentação. Para elucidar esta reflexão, remete-se ao próprio debate atual sobre a segurança alimentar no Brasil, para tecer algumas considerações sobre a assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas, no contexto das necessidades humanas básicas e do direito humano à alimentação, e vinculado ao tema da soberania alimentar.

Por fim, apresentam-se as principais considerações construídas ao longo da pesquisa, referentes às formas de articulação entre as três questões centrais do trabalho – reforma agrária, segurança alimentar e políticas públicas – na perspectiva da garantia do direito humano à alimentação e no âmbito da estrutura política governamental.

## PARTE I

### QUESTÃO AGRÁRIA, SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR

*Agora não lhe seria possível fechar os olhos. Rolaria a noite inteira sobre as varas, matutando naquela perseguição. Desejaria imaginar o que ia fazer para o futuro. Não ia fazer nada. Matar-se-ia no serviço e moraria numa casa alheia, enquanto o deixassem ficar. Depois sairia pelo mundo, iria morrer de fome na catinga seca.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> RAMOS, 2008, p.146.

## CAPÍTULO 1

### QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL:

#### Situando o debate da soberania e da segurança alimentar

Graciliano Ramos expôs ao mundo o que é do mundo: homens e mulheres em travessias pelo árido sertão brasileiro, com paradas em terras alheias, que a despeito de tamanha dignidade na busca por suas “humanidades”, são impelidos a calar-se e escravizar-se, na luta contra a fome e a morte por este imenso rural brasileiro.

A fome e a morte, a seca e o frio, a violência e o medo, a miséria de tudo e mais tudo o que compõe a vida de retirantes, estes, como milhões de outros, que resistiram nos campos ou atiraram-se nas cidades brasileiras, numa história que se inicia com a colonização escravagista do Brasil e rabisca por tortuosos caminhos o desenho da questão agrária brasileira e da insegurança alimentar de seu povo.

Embarcamos aqui por estes caminhos, no intuito de apresentar, neste primeiro capítulo, as origens e o desenvolvimento da questão agrária no Brasil, considerando ser esta a referência para se situar a reflexão apresentada nesta tese. O ponto de partida, assim, está em estabelecer o marco do debate sobre soberania, segurança (e insegurança) alimentar no contexto da questão agrária brasileira.

Refere-se aqui, a título introdutório, à soberania alimentar como o direito dos povos de definir suas políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, de forma a garantir o direito à alimentação para toda a população, com respeito às culturas e à diversidade dos modos camponeses na produção e na gestão dos espaços rurais. É a via para assegurar, de forma duradoura e sustentável, a segurança alimentar dos povos. Esta, por sua vez, é a realização do direito humano à alimentação adequada, ou seja, o acesso regular e permanente, de todos, a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> CONSEA, 2004.

Soberania e segurança alimentar estão, nessa perspectiva, diretamente vinculadas aos temas mais amplos da economia e da sociedade brasileira e têm profunda ligação a questão agrária, cuja atualidade é a premissa estruturante desta tese.

A contradição vivenciada pela agricultura familiar camponesa no Brasil, no conflito entre o seu papel na garantia da segurança alimentar do país, e a condição historicamente subalterna na política agrícola que a coloca, ela própria, em situação de insegurança alimentar, é o eixo da reflexão que aqui se pretende, inserida nos marcos das estratégias de desenvolvimento brasileiro, ao longo da nossa história, e com maior destaque, no século XXI.

### ***1.1 Uma introdução ao debate: a situação agrária no Brasil***

O Brasil permanece como o 2º país do mundo com maior concentração da sua estrutura fundiária, ficando atrás apenas do Paraguai. O índice de Gini<sup>3</sup> mantém-se acima de 0.85 há décadas, uma conformação inequívoca do cenário desigual e perverso que domina o agrário brasileiro.

De acordo com os dados recentemente divulgados pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), dentre os 5,2 milhões de imóveis rurais cadastrados, 3,4 milhões são minifúndios (ou seja, de tamanho inferior a 1 módulo fiscal<sup>4</sup>, considerado o mínimo para uma família sobreviver de forma autônoma), que representam 65% do total de imóveis mas ocupam apenas 8% da área total. Já as grandes propriedades rurais, com área superior a 15 módulos fiscais, representam 2,2% do número total de imóveis, mas ocupam uma enorme extensão que corresponde à 56,3% da área rural total (IPEA, 2010). Assim, a minifundização e a concentração de terras são as principais características da estrutura agrária brasileira.

A reforma agrária – o clássico instrumento de redistribuição da terra desde a antiguidade<sup>5</sup>, não se realizou no Brasil. Conforme Brum, “reforma agrária é a

---

<sup>3</sup> O índice de Gini é o indicador que mede o grau de concentração, variando de zero (sem desigualdade) a um (plenamente desigual).

<sup>4</sup> O módulo rural representa o tamanho mínimo de terra que uma família necessita para o seu sustento e progresso, sendo variável regionalmente.

<sup>5</sup> Entre os séculos VII e II a.C romanos, gregos e hebreus passaram por fases de distribuição fundiárias.

intervenção deliberada do Estado nas bases do setor agrícola, para a modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola” (BRUM, 1988, p. 13). Na Era Moderna, a Revolução Francesa trouxe a primeira grande reforma agrária, ao revogar os direitos de propriedade feudal e libertando as pessoas da Servidão. Ao longo do século XIX, medidas similares levaram à extinção dos acordos feudais em diversos países. Nos Estados Unidos, a Lei de Terras de 1862 consagrou o ideal da propriedade familiar e incentivou a colonização no oeste do país, o que ocorreu de forma similar no Canadá, sob a Lei Agrária de 1872. No entanto, é o século XX que abarca a maior atenção e luta política em torno do tema: “em todos os aspectos, o século passado foi sem dúvida a era da reforma agrária *par excellence*, durante a qual diversas políticas de redistribuição de terras foram adotadas em inúmeros países” (CARTER, 2010, p. 46).

Conforme Carter, essa intensificação da reforma agrária no século XX pode ser explicada por um conjunto de fatores:

O rápido crescimento da população mundial fez com que as terras cultiváveis passassem a ser um bem mais escasso. Apesar da acelerada urbanização do planeta, naquele período a maior parte da sua população ainda morava em comunidades rurais e sobrevivia da lavoura. A modernização econômica gerou uma pressão para transformar os padrões tradicionais de uso e controle da terra e, assim, aumentar a produtividade agrícola. Aliada a isso, uma redução gradual, porém inexorável, do isolamento rural devido a mudanças tecnológicas na comunicação e no transporte gerou um contexto diferente para a promoção de mudanças da estrutura fundiária. O século XX também marcou uma era de difusão de novas configurações de poder no campo com a maior presença do Estado, a incursão de vários agentes externos promovendo novas idéias e o desenvolvimento de formas inéditas de organização e mobilização dos trabalhadores rurais (CARTER, 2010, p. 46,47).

Também para Veiga (1998), o século XX registrou períodos de intensidade da reforma agrária, a começar por duas Revoluções: a Mexicana, de 1910, e a Russa, de 1917. Em ambas as populações camponesas pressionaram duramente para a distribuição de terras.

Desde a independência do México, vários movimentos camponeses foram se organizando em nível local lutando pela reforma agrária. Entre 1910 e 1917 o país foi sacudido por forças revolucionárias lideradas por Zapata e Pancho, porém o movimento não tinha

unidade central, o que dificultou a solidificação da reforma agrária. A Revolução Russa de 1917, ao contrário da Revolução mexicana, possuía uma direção nacional e estava determinada a uma reforma agrária mais radical e profunda. O lema 'Pão, Paz e Terra', formulado pelos bolcheviques, alcançou hegemonicamente todos os Soviets (comitês de soldados, camponeses e operários), rompendo com a tradição clássica do marxismo, pois os próprios camponeses na Rússia foram realizando a reforma agrária. Esse processo foi interrompido pela coletivização forçada, liderada por Stálin, através dos planos quinquenais (NORONHA, 2008).

A esquerda política teve, assim, importante influência nesse processo. Todos os governos de orientação socialista conduziram reformas fundiárias expressivas, por meio de esquemas estatais de coletivização (União Soviética, China, a maior parte do Leste Europeu, Coreia do Norte, Vietnã, Cuba, Etiópia).

Depois da Segunda Guerra Mundial, e sob o apoio dos EUA, Japão, Coreia do Sul e Taiwan promoveram suas reformas, seguidos de outros países da Ásia.

De forma geral, Ásia e África, em um período marcado pelas guerras de libertação nacional, implementaram processos de reforma agrária em vários países. Destaque-se, na Ásia, o movimento de independência vietnamita, que confiscou terras e as distribuiu entre os camponeses. Na África, as guerras de libertação da Argélia, da Tunísia e Marrocos foram acompanhadas por políticas de redistribuição de terra. Angola e Moçambique receberam apoio técnico e logístico de Cuba, nas décadas de 1960 e 1970.

Em diversas regiões do mundo, governos nacionalistas expropriaram grandes extensões de terra em favor dos trabalhadores rurais: Bolívia, Guatemala, Egito, Indonésia, Síria, Iraque, Líbia, Portugal, Peru, Itália, Chile, dentre outros. "Uma forma comum de promover a reforma agrária na segunda metade do século XX foi por meio de normas legais que estabelecem limites máximos ao tamanho das propriedades rurais. Essas leis foram aplicadas tanto em economias capitalistas quanto socialistas" (CARTER, 2010, p. 47).

Apesar do papel da esquerda nesse processo, parte considerável das transformações mais radicais ocorreu em cenários políticos conflituosos, normalmente após uma revolução social ou uma ocupação militar estrangeira, o que pode ser observado no tocante à América Latina.

Na América Latina, quatro das mais significativas reformas agrárias foram implementadas após revoluções sociais, no México (1910), na Bolívia (1952), em Cuba (1959) e na Nicarágua (1979). Só três das dez mais importantes reformas foram conduzidas por líderes democraticamente eleitos. Elas ocorreram na Guatemala (1952-1954), no Chile (1967-1973) e na Venezuela (1960-1973). As reformas na Guatemala e no Chile, contudo, terminaram com golpes militares de direita apoiados pelo governo dos Estados Unidos. A distribuição fundiária foi revertida nos dois países. A reforma venezuelana foi menos controversa, já que foi instaurada em sua maior parte em terras públicas (CARTER, 2010, p. 49).

O caso do Brasil, no entanto, apresenta peculiaridades que merecem ser destacadas. Com base em variadas fontes, Carter (2010) elaborou a tabela abaixo contendo o Índice da Reforma Agrária em 17 países latino-americanos durante o século XX. O índice mede a extensão e a intensidade das reformas agrárias em cada país estudado, e permite mostrar que, em comparação com outras experiências na América Latina, “o processo de reforma agrária no Brasil de 1985 a 2002 foi um dos menos significativos do hemisfério. Ele está classificado em último lugar no Índice da Reforma Agrária apresentado na Tabela” (CARTER, 2010, p. 49). E complementa que, ainda assim, no Brasil, em todos os casos, “as políticas de distribuição fundiária foram precedidas e acompanhadas por ocupações de terra e outras táticas de pressão por parte dos camponeses” (*Idem*).

**Tabela 1:** Reforma Agrária na América Latina: um índice comparativo

	País	Período	Índice da Ref. Agrária	Terras distribuídas (%)	Camponeses beneficiados (%)	Anos de Reforma	Regime Democrático
1	Bolívia	1953-1955	34,17	29,9	52,7	2,4	Na maior parte não
2	Cuba	1959-1963	34,08	81,2	75	4,6	Não
3	Guatemala	1952-1954	18	17	19	2	Sim
4	Chile	1967-1973	9,86	40	20	6,1	Sim
5	El Salvador	1980-1984	7,45	19,6	12,7	4,3	Não
6	Nicarágua	1979-1988	5,63	29,9	23,1	9,4	Na maior parte não
7	Peru	1964-1977	4,45	35,4	25,1	13,6	Na maior parte não
8	Venezuela	1960-1973	3,92	29,1	24,8	13,8	Sim
9	Panamá	1968-1978	3,52	21,9	13,3	10	Não
10	México	1917-1940	3,21	22,5	54,1	23,8	Não
11	Colômbia	1962-1979	1,72	17,1	13,8	18	Sim
12	Honduras	1967-1984	1,14	11,2	8,8	17,5	Na maior parte não
13	Equador	1964-1983	1,11	9	10,4	17,5	Na maior parte não

14	Paraguai	1989-2002	0,78	2,3	8,3	13,7	Na maior parte sim
15	República Dominicana	1962-1982	0,75	8,7	6,9	20,7	Na maior parte sim
16	Costa Rica	1962-1980	0,68	7,1	5,4	18,3	Sim
17	Brasil	1985-2002	0,63	7,6	3,4	17,6	Sim
<b>Classificação do Brasil</b>			<b>17º</b>	<b>15º</b>	<b>17º</b>	<b>13º</b>	

- O “Índice da Reforma Agrária” mede a extensão e a intensidade do processo de redistribuição fundiária. Isso é feito somando-se as porcentagens de terras cultiváveis distribuídas e camponeses beneficiados e dividindo o resultado pelo número de anos da reforma. (Para as fontes sobre o alcance da reforma agrária, ver: CARTER, 2010, p. 51.)
- “Terra distribuída” refere-se à porcentagem de terras cultiváveis incluídas na reforma agrária em relação ao total de terras cultiváveis disponíveis no país. A área total de terras cultiváveis exclui reservas públicas e áreas não agrícolas.
- “Camponeses beneficiados” mede a porcentagem de famílias que se beneficiaram da reforma em relação à força de trabalho agrícola da nação.
- “Anos de Reforma” refere-se ao número de anos que se levou para implementar a principal fase de redistribuição fundiária. De modo geral, menos anos de reforma implicam um processo mais intenso de redistribuição fundiária.
- “Regime Democrático” constata a existência ou não de uma democracia eleitoral, isto é, um regime político no qual as principais autoridades do governo nacional chegam ao poder e se mantêm no cargo por meio de eleições livres e competitivas.

Fonte: CARTER, 2010, p. 50.

Assim, diferentemente de quase todos os países do mundo, a reforma agrária não se realizou no Brasil. O avanço do capitalismo, tanto no campo quanto no processo de industrialização urbano brasileiro, prescindiu da reforma agrária, promovendo novas e profundas formas de dominação e de pauperização. Desta forma, a territorialização do capital no campo brasileiro, mesmo frente ao processo contraditório de formação do campesinato no seio do próprio movimento de expansão do capital, adquire com muito mais força as dimensões da expropriação e da exploração do trabalhador rural.

Nesse sentido, cabe destacar que Carter (2010) também nos oferece outra dimensão da questão agrária no Brasil, ao indicar que o país, por um lado, tem indicadores de riqueza e desenvolvimento humano moderadamente altos em comparação com outras grandes nações em desenvolvimento, e por outro lado, é o mais desigual de todos esses países (comparado apenas à África do Sul, que viveu um sistema brutal de *apartheid* racial durante grande parte do século XX). O autor infere de um conjunto de informações por ele levantadas (CARTER, 2010) que:

1 – a desigualdade e a pobreza não são inerentemente relacionadas. Entretanto, no caso do Brasil, é claro, “a desigualdade excessiva reduz a produção econômica e

sustenta níveis significativos de miséria social. Portanto, um dos desafios críticos para o Brasil do século XXI é superar seus históricos padrões de exclusão social ampliando o acesso à riqueza e outros meios de vida” (CARTER, 2010, p. 54).

2 – há uma relação entre níveis de igualdade social e reformas da estrutura agrária:

As nações em desenvolvimento mais desiguais (...) são aquelas que implementaram pouca ou nenhuma reforma agrária durante o século XX. (...) Quase todas as sociedades mais igualitárias (...) passaram por um processo substancial de redistribuição da terra. A reforma agrária, portanto, como mostra o registro histórico mundial, pode exercer uma função determinante na redução de severas disparidades sociais (CARTER, 2010, p. 57).

Nesse contexto, há que se reiterar o fato do Brasil ser um país marcado por contrastes evidentes, inclusive no campo:

No campo, uma economia agrícola altamente modernizada e dinâmica coexiste com uma sociedade pauperizada, na qual mais da metade da população vive abaixo da linha de pobreza. A nação é uma das principais produtoras e exportadoras de importantes commodities agrícolas – com destaque para açúcar, café, laranja, soja, carne bovina e tabaco -, mas quase a metade de sua população enfrenta restrições ao acesso a necessidades alimentares básicas. De acordo com um levantamento realizado pelo governo, mais de 25 milhões de brasileiros, 14% da população, passaram fome nos últimos anos<sup>6</sup> (*Idem*).

Corroboram essas informações os dados apresentados em 2011 pelo IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, referentes aos resultados preliminares do Censo Demográfico 2010. Estipulado um corte de renda de até R\$ 70,00 per capita por família, para determinar o quantitativo de pessoas que vivem no Brasil em situação de extrema miséria, concluiu-se que há, no total, 16.267.197 pessoas em situação de extrema pobreza no país, das quais 8.673.845 residem em áreas urbanas e 7.593.352 residem em áreas rurais. Esse total corresponde a 5,4% do total de domicílios do País, e representa 8,5% da população total, contabilizada em 2010 em 190.755.799 de pessoas, pelo Censo Demográfico 2010.

Impressiona o dado de que, apesar de apenas 15,6% da população brasileira residir em áreas rurais, dentre as pessoas em situação de extrema pobreza quase a

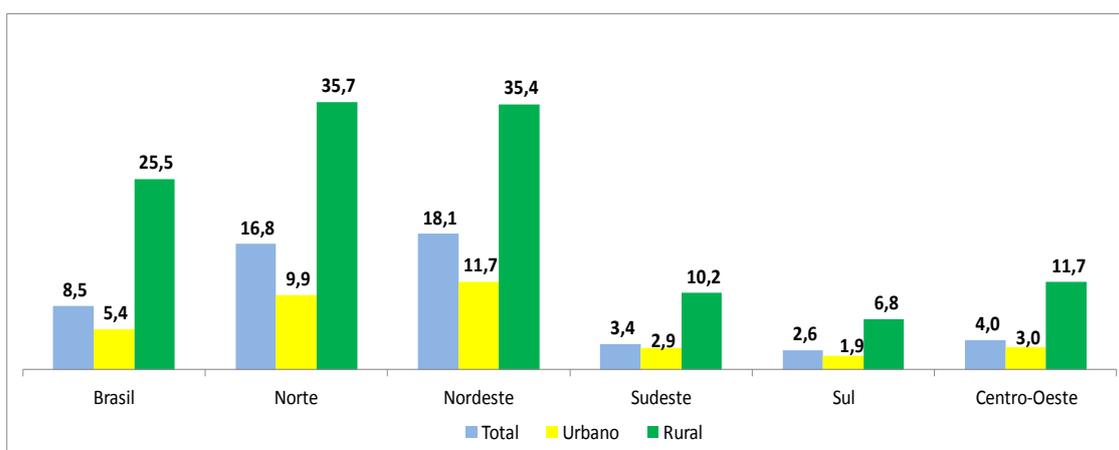
---

<sup>6</sup> Os dados sobre a pobreza rural são do Banco Mundial (2005, p.278); as classificações de produtividade agrícola são de Flake (2006). Para dados estatísticos referentes ao acesso ao alimento, cf. IPEA (2005). *In*: CARTER, 2010, p. 57.

metade está no campo: 46,7%. Assim, de um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontra em situação de extrema pobreza (25,5%).

A figura 1 apresenta a incidência da extrema pobreza por situação do domicílio – urbano e rural – para cada uma das regiões brasileiras:

**Figura 1** – Incidência da População em extrema pobreza por situação de domicílio segundo Grandes Regiões – 2010 (em %)



Fonte: IBGE. Universo Preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

In: Nota MDS, de 02 de maio de 2011.

A Tabela 2 apresenta a distribuição da população total e da população em extrema pobreza por regiões. As regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores taxas de população em área rural, e concentram mais da metade da população em extrema pobreza.

**Tabela 2:** Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio

População Total						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
<b>Brasil</b>	<b>190.755.799</b>	<b>160.925.792</b>	<b>29.830.007</b>	<b>100,0</b>	<b>84,4</b>	<b>15,6</b>
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100,0	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100,0	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100,0	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100,0	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100,0	88,8	11,2
População em extrema pobreza						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
<b>Brasil</b>	<b>16.267.197</b>	<b>8.673.845</b>	<b>7.593.352</b>	<b>100,0</b>	<b>53,3</b>	<b>46,7</b>
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100,0	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100,0	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100,0	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

In: Nota MDS, de 02 de maio de 2011.

Outros indicadores socioeconômicos recentes relativos aos brasileiros que residem no campo revelam também as mais variadas dimensões desse processo histórico de concentração fundiária:

Cerca de um quarto da população rural acima de 15 anos é analfabeta; um terço dos domicílios não tem acesso à água encanada; a renda monetária domiciliar per capita das famílias que moram em área rural é hoje equivalente a apenas 43% da renda de mesmo tipo das famílias com domicílio em área urbana e em quase metade dos domicílios rurais a renda per capita familiar não ultrapassa meio salário mínimo; apenas 8% dos trabalhadores rurais recebem remuneração superior a dois salários mínimos; e os empregos temporários respondem por quase metade das ocupações. A comparação do Índice de Gini para a concentração da propriedade de terra no Brasil (um dos mais altos do mundo, estimado em 0,854) com o Índice de Gini para a concentração de renda no Brasil rural (estimado em 0,727, contra um Gini nacional de 0,544) demonstra a forte correlação existente entre concentração fundiária e pobreza rural (IPEA, 2010, p. 214).

Além disso, a ausência de políticas que estimulem uma ocupação mais equilibrada do território tende a reproduzir o processo de redução demográfica do mundo rural, intensificando as tendências atuais do campo brasileiro de queda da taxa de natalidade, envelhecimento da população, masculinização, e diminuição do número de jovens e crianças (IPEA, 2010).

Outra face do campo brasileiro está presente nos conflitos que permanecem marcados pela violência utilizada pela oligarquia rural: de acordo com a Comissão Pastoral da Terra – CPT, entre 1985 e 2009, mais de 1.500 camponeses e ativistas pela reforma agrária, incluindo dezenas de crianças, foram mortos em diferentes conflitos rurais. A impunidade em relação a esses assassinatos tem sido a norma: destes, apenas 8% dos casos foram a julgamento, e somente 20 mandantes (fazendeiros e grileiros) que contrataram jagunços para executar esses crimes foram condenados pela justiça.

**Tabela 3:** Assassinatos de trabalhadores rurais e julgamentos

<b>Total de Casos</b>	<b>Número de Vítimas</b>	<b>Casos julgados</b>	<b>Mandantes condenados</b>	<b>Mandantes absolvidos</b>	<b>Executores condenados</b>	<b>Executores absolvidos</b>
1.162	1.546	88	20	8	69	50

Fonte: Setor de documentação da CPT, 14 de abril de 2010.  
IN: IPEA, 2011, p. 238.

Ressalte-se que, além das mortes (provavelmente em número subestimado, já que muitas não são registradas), outra boa parte de tipos diversos de violência não é contabilizada, como expulsões, destruições de casas e plantações, prisões, trabalho escravo *etc.*

Assim, a violência, a exclusão social e econômica, a exploração e a expropriação do trabalhador rural são marcas presentes na história do campo brasileiro, que se sustentam na manutenção da estrutura agrária concentradora de terra, renda e poder.

A questão agrária no Brasil traz, assim, importantes elementos para compor a dinâmica assumida pelas especificidades históricas da questão social no país, sob a égide do desenvolvimento capitalista.

Conforme Fernandes:

Os problemas referentes à **questão agrária** estão relacionados, essencialmente, à propriedade da terra, conseqüentemente à concentração fundiária; aos processos de expropriação, expulsão e exclusão dos trabalhadores rurais: camponeses e assalariados; a luta pela terra, pela reforma agrária e pela resistência na terra; à violência extrema contra os trabalhadores, à produção, abastecimento e segurança alimentar; aos modelos de desenvolvimento da agropecuária e seus padrões tecnológicos, as políticas agrícolas e ao mercado, ao campo e à cidade, à qualidade de vida e dignidade humana. Por tudo isso, a **questão agrária** compreende as dimensões econômica, política e social (FERNANDES, 2001, p.23,24).

Em síntese, “a questão agrária é o movimento do conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção” (FERNANDES, 2001, p.23).

### ***1.2 Origens da questão agrária brasileira – da colonização à consolidação da propriedade privada da terra***

Para tratar a questão agrária brasileira, indispensável é rememorar, ainda que brevemente, a história brasileira desde o começo do século XVI quando, no território recém-dominado, assentaram-se as bases da exploração colonial. “O regime de colônia durou 300 anos e deixou traços que ainda podem ser observados na sociedade brasileira contemporânea: dependência externa; desigualdade econômica e social entre as classes; autoritarismo das elites dominantes” (SAMPAIO, 2010, p. 397).

A colonização portuguesa das terras brasileiras fez nascer no país a estrutura fundiária profundamente concentrada, fundada na grande propriedade rural. As capitanias hereditárias asseguravam grandes extensões de terras, por meio de concessão de uso destinada pela Coroa Portuguesa, a donatários membros da nobreza portuguesa ou prestadores de serviços à Coroa.

A escravização de indígenas e, posteriormente, de africanos, assegurou a mão de obra no quadro que dominou a economia brasileira durante alguns séculos: a grande propriedade, monocultora, com base na mão-de-obra escrava, voltada para o exterior (PINTO, 1995).

Para Celso Furtado: “nunca se insistirá suficientemente sobre o fato de que a implementação portuguesa na América teve como base a empresa agrícola-comercial. O Brasil é o único país das Américas criado, desde o início, pelo capitalismo comercial sob a forma de empresa agrícola” (FURTADO, 1973, p.93).

A formação da empresa agromercantil dependia de vultosos investimentos. Portanto, a concessão de terras, desde a sua origem, era destinada aos homens economicamente poderosos, que irão compor a classe dirigente, haja visto que, numa economia agrícola, posse concentrada de terra é posse concentrada de renda e de poder. Assim, mesmo sendo a terra de ínfimo valor monetário no início da ocupação, é na sua posse que esta classe manterá a sua dominação (*Idem*).

A origem dos conflitos agrários está aí, confundindo-se com a própria idéia de princípios de Brasil. Os cerca de cinco milhões de indígenas que habitavam o território brasileiro, aglutinados em mais de 200 povos, foram dizimados ou transformados em escravos, e destituídos de suas terras – que utilizavam de forma comunal. Um processo necessariamente conflitual: a resistência indígena manteve-se presente em toda a história da colonização, como atestam a formação da Confederação dos Tamoios e as Guerras dos Bárbaros e dos Guaranis: guerras contra os bandeirantes, fugas para novas áreas ou ataques diretos às cidades eram as principais formas de resistir à apropriação de suas terras ou ao cativo.

Também a escravização de africanos – já registrada em fins do século XVI, mas que se transformou em base fundamental da mão de obra do Brasil colônia a partir do século XVII – significou um processo marcado pela resistência e pelo conflito, representados neste caso, essencialmente, pelas fugas e pela construção dos quilombos.

Em 1822 a Independência confere à Coroa brasileira o domínio da enorme extensão de terras colonizadas por Portugal. O século segue marcado pela intensificação das idéias liberais, provenientes inclusive das Revoluções Francesa e Industrial. O café torna-se a principal atividade econômica do País e, com a intensificação das pressões internas e externas pelo fim do tráfico negreiro e da escravidão, a Coroa determina a primeira legislação que tratava do processo de posse da terra: a Lei n. 601 – a Primeira Lei de Terras, promulgada em 1850.

Institucionaliza-se, nesse momento, a propriedade privada da terra no Brasil – que só se constituiria através da sua legalização nos cartórios, mediante pagamento

em dinheiro para a Coroa, portanto assegurando a consolidação legal da concentração fundiária. Cria-se, a partir de então, “um bloqueio de acesso à terra aos trabalhadores livres (sitiantes, agregados, posseiros, negros livres etc) que não dispunham de capital suficiente para comprar terras ou poder econômico e político para a grilagem” (RAMOS FILHO, 2008, p. 348).

Como conseqüências sociais dessa lei, tivemos uma forte imigração dos ex-escravos para as grandes cidades, passando a viver em precárias situações de vida à custa do subemprego ou da mendicância e a consolidação do latifúndio como estrutura básica de distribuição de terras. Nesse sentido, é relevante notar como, no Brasil, a consolidação do latifúndio enquanto base da produção agrícola do País, teve como incentivo a própria constituição da base legal da propriedade da terra (GOMES, 2004, p.21).

Paralelamente, o governo imperial criou as bases para a substituição da mão-de-obra escrava pela dos imigrantes europeus, num longo processo de abolição da escravatura que culminou com a Lei Áurea em 1888: “O cativo do homem chegara ao fim quarenta anos depois de ter começado o cerco a terra: o cativo da terra” (FERNANDES, 2000, p.28). O cativo da terra, representado pela mercantilização da propriedade da terra, garantiu também a mão-de-obra da população libertada que, impedida economicamente do acesso à terra, disporia apenas de sua força de trabalho.

Assim, ainda que as bases da empresa agromercantil não tenham sido alteradas significativamente nesse processo (FURTADO, 1973), a instituição do “trabalho livre” como predominante determina a disseminação de uma outra relação social: a venda da força de trabalho, conservando-se a separação entre o trabalhador e os meios de produção. Esse processo, de acordo com Martins, “revelou também a contradição que separava os exploradores dos explorados. Sendo a terra a mediação desse antagonismo, em torno dela passa a girar o confronto e o conflito de fazendeiros e camponeses” (MARTINS, 1981).

A expropriação e a exploração por parte dos latifundiários e dos grileiros dão origem à categoria dos sem-terra e dos posseiros – aqueles que migravam em busca de terras ainda não dominadas pelo capital.

Conforme Andrade, até o século XIX, de forma geral, “a pequena produção, feita em porções marginais da grande propriedade, por trabalhadores sem-terra –

foreiros e meeiros – tinha uma função suplementar, garantiam o abastecimento local e retinham a força de trabalho, permitindo a sua convocação quando se fizesse necessária à grande lavoura” (ANDRADE, 2002, p.14).

Um intenso processo de grilagem de terras e uma expropriação cada vez mais intensa daqueles que trabalhavam a terra contribuem ainda para a conformação do processo de territorialização da propriedade capitalista no Brasil, e da diversidade de situações que compõe o campesinato brasileiro (trabalhadores, ex-escravos e imigrantes, homens livres e pobres, bastardos, agregados, posseiros, rendeiros, foreiros, parceiros, arrendatários, sitiantes).

A Primeira República, datada de 1889, manteve inalterada a estrutura agrária em sua essência, marcada por uma forte dominação da oligarquia cafeeira. Do banditismo (como os chamados “jagunços”), passando pelo cangaço e por ações messiânicas, por Canudos liderado por Antonio Conselheiro (1893 a 1897), pela Guerra de Contestado liderada pelo monge José Maria (1912 a 1916), pelo Tenentismo, liderado por Miguel Costa e que, em 1925, aliou-se à coluna Prestes, organizada pelo Capitão Luis Carlos Prestes, várias foram as formas de resistência que contestavam a ordem social, ainda que todas tenham sido brutalmente reprimidas.

De acordo com Poli (1999), os movimentos mais importantes desse período representaram “o desenvolvimento, pelos camponeses, da consciência da existência de uma oposição em relação à sociedade externa, o que implica na construção de uma identidade, mesmo que elementar e permeada de misticismo” (POLI, 1999, p. 45).

Durante as quatro décadas da 1ª República, acontecimentos mundiais repercutem no campo política brasileiro: a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a quebra da bolsa de Nova York (e suas interferências nas exportações agrícolas), a Revolução Russa de 1917, e os estopins revolucionários que ecoavam no mundo: cresce no Brasil o movimento anarquista e, em 1922, é fundado o Partido Comunista, ambos com grande influência nas greves operárias e na organização dos trabalhadores.

### **1.3 Da ditadura do Estado Novo à ditadura militar de 1964: a consolidação da questão agrária no Brasil**

A “Revolução de 30”, liderada por Getúlio Vargas, implementou um novo modelo econômico baseado na industrialização do país, fruto da crise resultante, dentre outros fatores, da incapacidade do modelo agroexportador até então implementado em sustentar o desenvolvimento brasileiro. “As razões dessa crise são geralmente apontadas como uma conjugação de fatores, entre os quais estão a crise da Primeira Guerra Mundial, que reduziu as exportações agrícolas, a queda no preço internacional do café e o fato daquele modelo não conseguir mais produzir os bens necessários para as demandas da sociedade brasileira” (GOMES, 2004, p. 26).

Este processo de industrialização veio acompanhado da introdução da legislação trabalhista e deu ao Estado um papel proeminente no processo econômico, no entanto, se desenvolveu de forma a não romper com as raízes da formação econômica do país, ou seja, sem intervir na ordem agrária.

Autores como Stédile (1999) afirmam ter-se instituído mesmo uma parceria entre as oligarquias rurais e a elite industrial, de forma a aparecer, além da oligarquia rural agroexportadora de origem colonial, uma espécie de burguesia agrária, que mescla seus interesses entre a agricultura, o comércio, as finanças e a indústria (GOMES, 2004, p.27).

A “era getulista” perdura até 1945, quando o processo de redemocratização do país vem acompanhado da elaboração da Nova Constituição, datada de 1946.

Por meio de proposta de projeto de lei apresentada pelo então senador Luis Carlos Prestes, da bancada do PCB (Partido Comunista Brasileiro), é nesta Assembléia Constituinte que, pela primeira vez via institucional e de forma efetiva, a necessidade da reforma agrária no país entra em pauta, conforme se observa no discurso pronunciado por Prestes:

Sr. Presidente, no estudo da persistência dessas relações feudais, apesar da penetração do capitalismo no Brasil, dessa defesa de um regime pré-capitalista, dessas relações sociais anteriores às relações capitalistas, às relações de salário, às relações de troca monetárias, devemos buscar as causas de nosso atraso. E vamos encontrar a explicação disso tudo no monopólio da terra, na propriedade privada

da terra e na concentração da propriedade (discurso de Luís Carlos Prestes, em 18 de junho de 1946, in: STÉDILE, 2005, p. 17).

Apesar de derrotada a proposta, o debate representou um avanço em termos da compreensão de que havia um problema agrário. A ausência de uma política de distribuição de terras intensificava os movimentos migratórios e os conflitos sociais, muitos deles violentos, envolvendo grileiros e posseiros, como os de Trombas e Formoso (1949 a 1958), em Goiás, e os de Teófilo Otoni (1945-1948), em Minas Gerais, para citar alguns exemplos. Entre as décadas de 1930 e 1950 eclodem assim em todo o território nacional lutas radicais pela terra, ainda que predominantemente de forma espontânea e isolada.

O caráter mais articulado das lutas, com forte componente ideológico e alcance nacional, aparece no cenário político a partir da década de 1950, com novas formas de organização camponesa. Estabelece-se aqui, de fato, a intensificação do debate e da luta pela reforma agrária propriamente dita, com dimensão para além da luta pela terra *strictu sensu*. Refere-se aqui, em especial, a atuação das Ligas Camponesas, dos sindicatos e de várias mobilizações calcadas especificamente sobre a questão da terra e do trabalhador do campo. Conforme Sampaio, “apenas na metade da década de 1950 o conflito social do campo brasileiro assume as características de uma questão nacional – que precisa ser resolvida, no âmbito do Estado, e que é essencial para possibilitar o desenvolvimento econômico, social e político do país” (SAMPAIO, 2010, p. 400).

Nesse momento, conectado ao reordenamento político provocado pelo crescimento do mercado interno e da industrialização, bem como por novas condições do mercado externo, dá-se início ao processo de modernização da agricultura brasileira, caracterizado pelo desenvolvimento intensivo do capitalismo no campo e, conseqüentemente, das contradições que lhe são inerentes.

As Ligas Camponesas estavam profundamente vinculadas à oposição a este processo intenso de expropriações e expulsões do homem do campo:

No Nordeste, a crise da cana levava muitos senhores de engenho a arrendar suas terras a pequenos produtores. Porém, a nova valorização do açúcar, durante a Segunda Guerra Mundial, levou os grandes proprietários a requisitarem novamente as terras para o plantio da cana. Com isso, muitas famílias foram expulsas ou forçadas a destruir outras lavouras para concentrar-se no plantio da

cana. Foi nesse contexto que surgiu, em 1955, um dos movimentos mais marcantes da história de lutas dos camponeses: as Ligas Camponesas (POLI, 1999, p.47).

A primeira Liga Camponesa (da Galiléia) surge em 1955, quando os donos do Engenho Galiléia tentaram aumentar o preço do foro (uma espécie de aluguel) e expulsar os foreiros da terra, que passaram a se mobilizar, sendo representados pelo deputado e advogado Francisco Julião, do PSB (Partido Socialista Brasileiro). Em alguns anos, várias novas Ligas foram formadas em mais de trinta municípios de Pernambuco, em outros estados do Nordeste e em outras regiões do País.

As Ligas constituíram assim um amplo processo de mobilização e resistência organizada dos camponeses, que trouxe à tona a discussão da questão agrária e da reforma agrária em todo o país, sob o lema “Reforma agrária na lei ou na marra”. As ocupações de terra são adotadas como principal forma de ação, e ganha força a tese de uma reforma agrária radical. A intervenção do estado populista nacional, entretanto, sobretudo a partir de 1961, estimulou a criação de sindicatos rurais atrelados ao Ministério do Trabalho, convertendo a maior parte das Ligas em sindicatos. A atuação das Ligas passa a circunscrever-se quase que apenas ao estado de Pernambuco. Essa retração, associada a divergências internas quanto à orientação das lutas, tornou difícil a unificação de sua direção.

O PCB constituiu talvez a presença mais efetiva na condução das lutas no período, promovendo encontros e congressos e a criação de organizações de trabalhadores em nível local e em nível nacional, no caso a ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas), em 1954. Fez um grande trabalho de politização das revoltas camponesas e de definição da reforma agrária como uma bandeira nacional, buscando unificar a luta entre os diversos grupos existentes no campo e articulá-la com outras formas de luta, colocando-a na ordem do dia das discussões. Considerando o latifúndio expressão das sobrevivências feudais no país, “que impedia que milhões de camponeses se constituíssem em mercado interno para a indústria que se ampliava, o PCB elegeu a ação no campo como uma de suas prioridades” (POLI, 1999, p.48).

A ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas) tinha por finalidade coordenar as associações camponesas e criar as condições para uma aliança política entre os operários e os trabalhadores rurais. Em

geral seus líderes eram camponeses, mas havia uns poucos indicados pelo PCB. Essa organização foi criada aos poucos em todos os Estados, com exceção do Rio Grande do Sul, onde havia o Master (...), e em Pernambuco, onde havia as Ligas Camponesas. Seus principais líderes foram Lindolfo Silva e Nestor Veras. Este último foi seqüestrado pelos órgãos da ditadura militar em São Paulo e jamais foi encontrado (MORISSAWA, 2001, p.94).

Também a Igreja Católica tem forte presença na organização dos trabalhadores rurais a partir de 1960, com diferentes grupos e posturas ideológicas. Por um lado, diversas frentes ligadas à Igreja, mas mais independentes, atuavam junto à luta no campo, como o MEB (Movimento de Educação de Base), e a Ação Popular (dissidência da Juventude Universitária Católica – JUC), que construíram propostas mais radicais que culminaram na Teologia da Libertação.

Por outro lado, “a orientação da CNBB<sup>6</sup> para as diversas organizações e ações eclesiais era no sentido da criação de um sindicalismo cristão, afastado das lutas de classe, mas defensor dos direitos dos trabalhadores e de uma reforma agrária baseada na propriedade familiar” (POLI, 1999, p.53). Por essa perspectiva é que disputava com o PCB – comunista e classista – a direção dos sindicatos rurais.

Outro movimento importante no período foi o Master (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra), do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1960 e 1964, ligado ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e ao então governador Leonel Brizola. O Master teve papel importante na realização de diversas manifestações públicas pela reforma agrária, e na criação dos acampamentos de sem terra, como uma forma particular de organizar suas ações: “Diferentemente dos foreiros de Pernambuco, que resistiam para não serem expulsos da terra, a luta dos integrantes do MASTER era para entrar na terra” (MORISSAWA, 2001, p.94). O acampamento de Passo Feio, no município de Nonoai, é apontado como sua mais importante ação: abrigou cerca de cinco mil famílias, que resistiram no local por mais de um ano, sob o pesado cerco do então governador do Rio Grande do Sul, Ildo Meneghetti (PSB), que derrotou o PTB nas eleições de 1962. Ao final, as famílias entraram na reserva indígena dos índios Kaingangues de Nonoai, que os expulsaram 15 anos mais tarde. A partir de então, após vários conflitos, ocupações e despejos, participaram do acampamento de Encruzilhada Natalino, em Ronda Alta, que foi uma das primeiras

---

<sup>6</sup> CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil.

ocupações que deram origem, já na década de 1980, ao MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra).

De toda forma, a sindicalização rural, regulamentada em 1962 no governo de Jango, envolveu fundamentalmente a cúpula das organizações, especialmente da Igreja Católica e da ULTAB, principais orientadoras dos sindicatos, no que se refere à criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – a CONTAG, ocorrida em 1963.

A CONTAG representou a institucionalização das associações de trabalhadores rurais e a sua vinculação ao Estado, desembocando num enfraquecimento do movimento camponês, até porque a maioria dos trabalhadores estava à margem desse processo de disputa, que acontecia no âmbito das cúpulas das organizações (FERNANDES, 2000).

De toda forma, o período em questão – em especial as décadas de 1950 e 1960 – representa a eclosão das lutas dos trabalhadores rurais, em formas mais organizadas e articuladas com agentes externos. Integra este processo de inclusão do tema da reforma agrária na pauta política brasileira, a ampliação do debate sobre os rumos do desenvolvimento do país envolvendo a questão agrária – que se estabelece principalmente na década de 1960 como tema no pensamento político e acadêmico –, do qual participam inúmeros intelectuais, vinculados especialmente ao PCB (Caio Prado Junior; Ignácio Rangel; Alberto Passos Guimarães) e à CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Celso Furtado), além de setores das alas mais conservadoras. Também a Igreja Católica tem um importante papel nesse processo, por meio das alas mais progressistas, que promovem uma ressignificação no interior da Igreja do tema da reforma agrária, de caráter mais humanista, ao estabelecer a defesa da função social da terra, e a vincular a estrutura fundiária concentrada às situações precárias de vida e de trabalho dos trabalhadores rurais.

De forma geral, no entanto, a questão agrária e suas diferentes soluções eram apontadas no âmbito da visão geral de cada autor do desenvolvimento capitalista da economia brasileira, e os principais esquemas explicativos da agricultura brasileira se preocupavam em compreender os papéis que a esta eram

atribuídos – buscando perceber se os cumpria ou não – no processo de moderna industrialização.

A princípio, predominava a tese de que existiam limitações na estrutura agrária do país, de origem pré-capitalista, que configuravam obstáculos ao desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo. A idéia sustentava-se, grosso modo, pelo argumento de que uma agricultura baseada no latifúndio é incapaz de produzir permanentemente mais, e a exclusão da maior parte dos trabalhadores do acesso a terra faz com que esses produzam e consumam pouco, não contribuindo para a propulsão do mercado interno nacional e, conseqüentemente, do próprio desenvolvimento capitalista do país. A causa do declínio da taxa de crescimento industrial no final dos anos 1950 é constantemente associada, assim, ao processo de concentração de terras, que impediria o desenvolvimento do capitalismo por não permitir a agricultura de cumprir o seu papel necessário, como nos países desenvolvidos, inclusive na produção e fornecimento de alimentos baratos como forma de reduzir o custo da mão de obra industrial.

Alberto Passos Guimarães (1977), nessa perspectiva, defendia que haviam “resquícios feudais” presentes na estrutura fundiária brasileira que seriam verdadeiros entraves ao desenvolvimento econômico e industrial do país, principalmente na forma dos latifúndios. Assim, a reforma agrária era tida, para o autor, como forma de minar as relações semifeudais até então existentes, desde que destruísse os latifúndios e fosse promovida por uma aliança entre burguesia nacional e camponeses, ampliando o mercado consumidor e impulsionando a industrialização.

Ignácio Rangel (2000) apresentava a tese de que a transição do complexo rural para a agricultura capitalista, no Brasil, teria gerado fortes descompassos que desencadearam uma violenta crise agrária, fruto da incapacidade da absorção da mão-de-obra rural liberada nesse processo pelos novos setores da economia, que permanecerá em condições precárias de vida e de trabalho. O autor, que apontaria também para a existência de elementos feudais na organização interna da estrutura agrária brasileira, vinculada a uma organização macroeconômica capitalista, defendia, no entanto, que a reforma agrária não seria necessária para alavancar o processo de industrialização brasileira, situação que já se delineava com mais clareza nos anos 1970.

Celso Furtado (1973) definia o problema agrário do Brasil associado à sua herança histórica, que teria condicionado a transição para uma economia industrial marcada por uma grande heterogeneidade de formas de trabalho e um sistema de baixos salários, que desemboca na marginalização dos trabalhadores e na precariedade de emprego, respectivamente, nas regiões mais atrasadas e no núcleo mais dinâmico da agricultura. Para o economista, como o Brasil caracterizava-se pela abundância de terras, pela mão-de-obra barata e pela concentração fundiária, o estímulo à tecnificação era baixo, atravancando a industrialização do país.

De acordo com Furtado, a solução para este problema estaria em uma reorganização da agricultura brasileira, eliminando a tutela que a empresa agromercantil exerce sobre a massa da população rural. O aumento da produtividade (através da tecnificação) e do poder aquisitivo dos pobres seria condição *sine qua non* para a industrialização. A reforma agrária era tida como a condição necessária para o aumento da produção de alimentos para o mercado interno e para a ampliação do consumo de bens industriais.

Ainda para o autor, e de forma geral para os economistas da CEPAL, o processo de subdesenvolvimento vivido pelo país se devia à inexistência de um mercado interno capaz de sustentar um processo amplo de industrialização. Além disso, a manutenção da estrutura fundiária concentrada, além de comprometer o desenvolvimento do país com o seu modelo baseado no latifúndio e na monocultura exportadora, continuaria produzindo uma sociedade marcada por exclusão e desigualdade.

Contrapondo-se aos esquemas dualistas – que, grosso modo, centravam-se na idéia de que a agricultura brasileira seria ineficiente no contexto do desenvolvimento nacional, posto que o setor agrícola não reagiria adequadamente aos estímulos presentes nas mudanças ocorridas na estrutura da demanda, além de limitar a constituição de um mercado amplo – Caio Prado Junior (1979) ressalta as origens capitalistas do Brasil. Negando o caráter supostamente feudal da estrutura agrária brasileira, as origens capitalistas vinculavam-se diretamente à empresa colonial portuguesa e à expansão do capital mercantil.

É sem dúvida a função exclusiva a que originariamente se destinou a economia brasileira que condicionou a sua estrutura e seu desenvolvimento, e que ainda se mantém sob muitos aspectos, a saber, o fornecimento de mercados externos, é isso que forma as raízes e constitui a base da penetração e dominação imperialista em nosso país. Por sua natureza, esse tipo de economia inclui o Brasil, desde logo, no sistema internacional do capitalismo de que o imperialismo constitui etapa atual (PRADO, 1979, p. 86).

Para o autor, “o acentuado grau de concentração da propriedade fundiária que caracteriza (...) a generalidade da estrutura agrária brasileira, é reflexo da natureza de nossa economia, tal como resulta da formação do país desde os primórdios da colonização, e como se perpetuou, em duas linhas gerais e fundamentais, até os nossos dias (PRADO, 1979, p. 47-48).

Nessa perspectiva, a reforma agrária é tida como forma de elevação dos padrões de vida da população rural, cuja miséria constituiria o maior problema para o desenvolvimento real do país em qualquer outro setor. Para Prado Junior (1979), a reestruturação fundiária se enquadraria nos limites do regime capitalista, até porque, de acordo com o seu referencial marxista, a transformação socialista da sociedade só se efetivaria com a evolução das forças produtivas capitalistas que, nesta tese, só poderiam se desenvolver com a reforma agrária.

As relações sociais de produção constituem elemento central em sua análise da questão agrária, que se desdobra em três aspectos principais: 1 – o aprofundamento do desenvolvimento capitalista é o responsável pela deterioração dos padrões de vida dos trabalhadores rurais; 2 – essa deterioração é incompatível com o desenvolvimento nacional, pois restringe o mercado entravando a industrialização que representa o fundamento de uma economia nacional; e 3 – a solução da questão agrária estaria na superação do que sobra de colonialismo nas relações de emprego e trabalho, no interior do próprio capitalismo. O problema central estaria, não na questão da terra diretamente, mas nas relações de emprego na grande exploração, cujas contradições constituem o motor básico da economia capitalista.

De toda forma, em fins dos anos 1970 ganha força a contestação da existência de restos feudais na estrutura agrária brasileira, e a explicitação do

caráter capitalista da colonização da América Latina, por meio das teorias de subordinação interna ao imperialismo.

Também se sobrepõe a constatação de que a agricultura não era um obstáculo ao desenvolvimento capitalista no país. Esta tese, por sua vez, também veio acompanhada da ala conservadora da crítica ao dualismo, que descartava inclusive a necessidade de reformas radicais ou de base – entre elas a reforma agrária –, como para Delfim Netto:

Para Delfim Netto, a chave do processo de desenvolvimento econômico reside, fundamentalmente, numa melhoria de produtividade do setor agrícola, o que, a um só tempo, libera mão de obra e eleva o nível de rendimento dos que ficaram no campo, sem gerar uma crise de abastecimento ou de fornecimento de matérias-primas.

Em última instância, a agricultura financiaria o desenvolvimento industrial do país, à custa de uma transferência da mão de obra do setor agrícola para os demais (fato possibilitado pelos ganhos de produtividade neste setor). O caminho pelo qual se realizaria esta transferência seria precisamente a baixa do rendimento monetário dos produtos agrícolas.

Dessa forma, a agricultura desempenharia, ainda, duas importantes funções no desenvolvimento: fornecer divisas e recursos via confisco cambial (CASTRO *et al.*, 1979, p.50).

O debate apresentado acima mostra que o tema do desenvolvimento foi o mais presente, nas décadas de 1950 a 70, nas discussões acerca da problemática agrária. O nacional-desenvolvimentismo e o dualismo estrutural, que marcaram fortemente o debate acerca do processo da moderna industrialização, foram criticados veementemente, e ainda com mais intensidade a partir dos anos 1970.

Por um lado, compreende-se que o Brasil teve o seu próprio desenvolvimento capitalista, ao ser gerado no contexto da expansão do capitalismo mundial, marcado pela dependência internacional. Como mostra Castro *et al* (1979), o desenvolvimento desse capitalismo necessitava (re)criar formas não capitalistas de relações de produção, o que significa que a existência, por exemplo, de manifestações de atraso técnico e de não generalização do assalariamento do campo não seriam uma comprovação de um obstáculo do setor agrícola ao desenvolvimento capitalista. Tais manifestações não se explicariam “como resultante de uma sobrevivência colonial, mas sim como uma refuncionalização dentro da

própria racionalidade do capitalismo dependente ou periférico” (CASTRO *et al*, 1979, p.54).

Por outro lado, como veremos a frente, a reorientação política, a partir de 1964, com o empreendimento da chamada “modernização conservadora”, veio comprovar que a estrutura agrária não constituía um empecilho para o desenvolvimento industrial brasileiro, e nenhuma alteração radical nesta seria necessária para a evolução das forças produtivas capitalistas, tanto no setor agrícola quanto nos demais.

De qualquer forma, toda essa mobilização social aqui demonstrada, advinda tanto do debate travado entre os mais diversos setores da sociedade, quanto da importante luta empreendida pelos movimentos sociais na época, acarretou determinadas ações governamentais. Em 1962, pela Lei Delegada nº 11, cria-se a Superintendência de Política Agrária – SUPRA, com o objetivo de planejar e promover a reforma agrária no país. Em 1963, pela Lei 4.214, é sancionado o Estatuto do Trabalhador Rural, normatizando as relações de trabalho agora no campo, até então à margem da legislação trabalhista.

A questão agrária, a partir de então, ganha novos contornos e níveis de complexidade: os conflitos agrários tornam-se eminentemente politizados, os setores sociais direta ou indiretamente ligados aos grupos sociais do campo entram na cena política, e a questão agrária inclui-se na agenda política do Estado brasileiro, na forma da mudança da estrutura agrária como uma reivindicação política de um bloco importante.

O reconhecimento institucional do campesinato como sujeito político acontece, com efeito, e é expresso na proposta de lei de reforma agrária (que previa a desapropriação das grandes propriedades mal utilizadas que se localizassem a até 100 km de cada lado das rodovias federais) apresentada ao Congresso em 1964 pelo então presidente da república João Goulart, que inclui a reforma agrária entre as reformas de base prioritárias para o desenvolvimento nacional. Apesar de derrotada, a proposta simboliza o Estado assumindo a pauta da questão agrária.

O curso deste processo, obviamente, será profundamente alterado a partir de 31 de março do mesmo ano, no decorrer da ditadura militar implementada no país nos 21 anos seguintes. O golpe de estado ocorreu com o apoio das forças armadas

e dos segmentos conservadores da sociedade brasileira, e deu início, sob a liderança de governos militares, ao modelo baseado no estímulo ao desenvolvimento do capitalismo no campo, por intermédio da subordinação aos interesses do capital estrangeiro e do processo acelerado de industrialização.

Numa conjuntura de “perigo iminente” do comunismo (em que a reforma agrária era sempre um dos primeiros atos dos governos revolucionários), o golpe militar de 1964 tratou de empreender uma violenta repressão contra os movimentos de luta pela terra – bem como aos movimentos em geral que visasse a alguma transformação social. Vivencia-se, nesse momento, a militarização da questão agrária - as lideranças camponesas foram presas, exiladas ou assassinadas; as organizações de trabalhadores rurais foram fechadas. Alguns sindicatos que restaram acabaram por adotar uma política meramente assistencialista, como em 1971, “quando o presidente-general Médici criou o Funrural, órgão de previdência voltado para o campo e deu aos sindicatos a responsabilidade pelas suas atividades burocráticas (MORISSAWA, 2001, p.95)” (GOMES, 2004, p.43).

Nesse contexto, o Estatuto da Terra é sancionado em 30 de novembro de 1964, por meio da Lei nº 4.504, e incorpora, de forma separada, medidas de reforma agrária e medidas de política agrícola (ou de desenvolvimento rural). Desta forma, cria, paralelamente, dois órgãos distintos: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA (em substituição à SUPRA), para tratar da reforma agrária, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, para executar a política de desenvolvimento rural.

Apesar de representar um avanço em termos legais no que se refere ao instrumental necessário para um programa de reforma agrária (como uma resposta às lutas e fruto de uma proposta conciliatória da burguesia industrial para acelerar o desenvolvimento capitalista no campo), em termos práticos tiveram muito mais repercussão as medidas agrícolas incorporadas (em função da pressão de associações patronais e líderes rurais) que criaram os mecanismos indispensáveis para a modernização conservadora que se seguiria no pós-1965 (especialmente relacionados ao crédito rural), agrupados no Título III do Estatuto da Terra. Este foi implementado em larga escala, enquanto o Título II, relativo à reforma agrária, não saiu do papel. Este foi referenciado, em parte, nas orientações norte-americanas expressas na política de Aliança para o Progresso, que propunha medidas de

reforma agrária como meio de aliviar tensões ou evitar revoluções, frente à “ameaça do socialismo”. O “pacote” de leis agrárias foi implementado, no entanto, não como desapropriação, mas como tributação, colonização, assistência técnica, cooperativismo, etc (GOMES, 2004).

O IBRA e o INDA são extintos em 1970 e substituídos pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que cria uma diversidade de programas de colonização ou ‘programas especiais de desenvolvimento regional’ que se apresentam como substitutivos da reforma agrária (Programa de Integração Nacional – PIN [1970], o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA [1971], o Programa Especial para o Vale do São Francisco – PROVALE [1972], O Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA [1974], o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE [1974], entre outros).

São irrisórios os números relativos às medidas de reforma agrária no período do regime militar (1964-1984), que assentou no total, apenas 350.836 famílias, sendo 85.181 em projetos de colonização, 122.114 por meio de ações fundiárias estaduais e 143.514 em projetos de reforma agrária do governo federal (Presidência da República, 1997).

Por outro lado, a história mostrou que a estrutura agrária concentrada – obstáculo ao processo de desenvolvimento sócio-econômico que eleva a qualidade de vida da população em geral – não foi impeditivo para a continuidade do processo de crescimento econômico do país (ROMEIRO, 1994).

Diferentemente dos casos clássicos europeus, em que a indústria surgia como um complemento das atividades do campo, o desenvolvimento industrial no Brasil ocorreu de forma mais desvinculada do setor agropecuário, e fundamentalmente ligada a outros ramos, como siderurgia, mecânica e extração mineral. Desta forma, a chamada ‘modernização conservadora’ empreendida, a partir da década de 1960, foi suficiente para resolver o problema do aumento da produção agrícola, necessário para atender às demandas do setor urbano-industrial (CASTRO *et al*, 1979).

Outra afirmação recorrente no debate dos anos 1950 a 1970, a de que seria necessária a ampliação em grandes proporções do mercado consumidor como condição para alavancar o desenvolvimento industrial do país, mostrou-se superada: aqui, os investimentos industriais foram baseados principalmente na substituição de importações, voltada para as classes com médio e alto poder aquisitivo (de acordo com o modelo norte-americano de consumo de bens duráveis de tipo moderno), ou seja, um mercado, ao menos parcialmente, já constituído.

Tais fatores, associados à profunda participação do Estado, fizeram com que a industrialização apresentasse, visto pela perspectiva da agricultura, um relativo grau de autonomia, de tal forma que a economia capitalista brasileira encontrou caminhos para crescer sem precisar reformular a sua estrutura fundiária.

De toda forma, entretanto, a dinâmica da agricultura vai estar ligada, de forma cada vez mais intensa, à lógica determinante da economia do país. Nesse sentido, Graziano da Silva (1987) faz uma análise das transformações que ocorreram na dinâmica da agricultura brasileira no decorrer da modernização conservadora dos anos 70 em termos do que chama a passagem do complexo rural (cuja dinâmica baseava-se em uma incipiente divisão social do trabalho, uma forte ligação entre as atividades agrícolas e manufatureiras, e um papel reduzido do mercado interno) para os complexos agroindustriais – ligados ao processo de industrialização, cuja lógica traduz-se na constituição do mercado interno de bens industriais voltados para a agricultura e no desenvolvimento da divisão do trabalho.

Foi um longo processo que ganhou impulso a partir de 1850 (...) e se consolidou com a internalização do setor produtor de bens de capital (D1). A partir daí, completada a industrialização propriamente dita, se inicia nos anos 60 a industrialização da própria agricultura: constitui-se um segmento específico do Di destinado a fornecer máquinas e insumos para o campo; e transformam-se as relações de trabalho, consolidando-se o assalariamento nos setores mais dinâmicos da agricultura do Centro-Sul do país. A agricultura já perdera a auto-suficiência de que dispunha no complexo rural para produzir os próprios meios de produção de que necessitava e os bens de consumo final; já deixara de produzir valores de uso para se dedicar a uma atividade específica, determinada, que produz mercadorias, ou seja, valores de troca. E agora a agricultura passa a operar como se fosse ela mesma uma indústria de um ramo qualquer da produção: ela não apenas compra a força de trabalho e os insumos que necessita de certas indústrias como também vende seus produtos os quais se converterão em sua grande maioria, em

matérias primas para outras indústrias. (...) Trata-se agora de uma dinâmica conjunta do tripé 'indústria para a agricultura – agricultura – agroindústria', que remete ao domínio do capital industrial e financeiro e ao processo global de acumulação. É a fase de constituição dos complexos agro-industriais (SILVA, 1987, p.19,20).

Nesse processo, e sob a nova lógica, ocorre um processo acelerado de quimificação e mecanização poupadores de trabalho, cujas causas se prendem a uma conjunção de interesses dos grandes proprietários e das indústrias de insumos e equipamentos agrícolas que acabavam de se instalar no país durante o Plano de Metas. O período militar foi marcado, assim, por um fortalecimento das oligarquias rurais e pela expulsão de trabalhadores das propriedades, em função na nova lógica produtiva que se assentava mais em outras formas (com menor custo) de utilização do trabalho assalariado, como o dos trabalhadores volantes, e da intensificação do uso da tecnologia em substituição ao trabalho humano.

Daí depreende-se que o processo de modernização capitalista da agricultura fez avançar o processo de proletarização e de utilização do trabalho assalariado, hoje predominante na agricultura brasileira, em detrimento do papel produtivo da pequena produção, embora este ainda se mantenha relevante do ponto de vista da participação dos pequenos estabelecimentos no valor total da produção.

Os governos militares, conforme Fernandes, permitiram a apropriação de grandes extensões de terras por grupos empresariais, aumentando inclusive o número de latifúndios: "financiaram as mudanças na base técnica de produção, com base nos incentivos criados e do crédito subsidiado pela sua política agrícola. Proporcionaram assim a modernização da agricultura e a territorialização do capital no campo" (FERNANDES, 1996, p.39).

Igualmente notáveis são os efeitos perversos deste processo, sejam eles, essencialmente: o aumento da concentração fundiária (Tabela 1.4) e de renda, do êxodo rural (que tem na diminuição da PEA (população economicamente ativa) rural, como se vê na Tabela 1.5, uma de suas faces) e da superexploração dos trabalhadores rurais.

**Tabela 4 – Concentração da Terra no Brasil– 1960-1980 (índice de Gini)**

Anos	1960	1970	1980
<b>Brasil</b>	0,842	0,844	0,859

Fonte: POLI, 1999, p.36.

**Tabela 5 - Participação Relativa da PEA Rural na Força de Trabalho Total: 1940-1990**

Anos						
1940	1950	1960	1970	1980	1985	1990
66,7	60,5	54,5	44,6	30,1	28,5	24,0

Fonte: FIBGE. *In*: ROMEIRO, 1994, p.127.

Nesse sentido, o processo de modernização da agricultura brasileira é parte integrante do processo capitalista mais geral a que está submetido o nosso país e que se exprime, contraditoriamente, pela riqueza e pela pobreza que gera. De toda forma, parte dos argumentos em defesa das propostas de reforma agrária elaboradas antes de 1964 foi superada pelo próprio processo de modernização da agricultura, já que, mesmo sem a realização da reforma agrária, criou-se um amplo mercado para a indústria nascente, aumentou-se a produção e a produtividade e o grande capital se territorializou, integrando os interesses agrários e urbanos nos novos complexos agroindustriais.

No entanto, o período de crescimento acelerado, também chamado 'milagre econômico', teve sua decadência, e no triênio 1975/1977, começa a se delinear outra situação de crise. A partir de 1978, com o país mergulhado em uma profunda crise econômica e com o regime autoritário desgastado pelos sucessivos fracassos, dá-se início a uma lenta e gradual abertura política no país. É nesse cenário que a questão agrária retorna ao debate de forma cada vez mais intensa. Afinal, se o silêncio fora imposto aos camponeses, as contradições que serviram de base para as suas lutas não foram eliminadas: contrariamente, como acima colocado, a modernização empreendida na agricultura impõe novas e profundas transformações no campo, integrando a agricultura cada vez mais ao circuito industrial e agravando as contradições presentes no campo.

Por isso, embora as organizações que representavam os trabalhadores rurais tenham sido reprimidas pela ditadura, a luta pela terra não cessou. Registre-se aqui a importância da Igreja Católica nesse período: no início da década de 1960, a Igreja Católica criou as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) que, já em meados da década de 1970, existiam em todo o país. Baseadas nos princípios da Teologia da Libertação, elas se tornaram importantes espaços de organização para os trabalhadores rurais e urbanos. Em 1975, surgiu a CPT (Comissão Pastoral da Terra), também da Igreja Católica, que, juntamente com as paróquias das periferias das cidades e das comunidades rurais, passou a dar assistências aos camponeses durante o regime militar. No início, a CPT esteve mais voltada para os posseiros do Centro-Oeste e Norte. Mais tarde, com a eclosão de conflitos pela terra em todo o país, ela se tornou uma instituição de alcance nacional (MORISSAWA, 2001, p.99).

Também a CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, apesar de submetida ao controle do Estado, criou uma ampla rede de sindicatos rurais.

Até 1984, ela representava 2.262 sindicatos com mais de 9 milhões de filiados. Apesar das limitações do regime autoritário e da estrutura burocrática da CONTAG, a rede de sindicatos de trabalhadores rurais constituiu um importante meio para a construção de uma identidade de classe entre os camponeses e para a difusão de direitos de cidadania. Os sindicatos também proporcionaram um espaço para a formação da base social e de lideranças no meio dos trabalhadores rurais e promoveram a discussão de temas agrários. Não obstante a aliança entre os militares e grandes proprietários de terra, a CONTAG e muitos dos seus sindicatos encontraram formas engenhosas de estimular diversas lutas por terra, muitas delas de maneira discreta, em comunidades espalhadas pelo interior do país (CARTER, 2010, p. 38).

Assim, apesar de todo o retrocesso que houve na construção da organização camponesa, durante o período dos governos militares, a intensificação das contradições provocou, no final dos anos 70, uma eclosão de conflitos no campo, inaugurando um novo marco, a partir da redemocratização política brasileira, na história da luta pela terra no Brasil. A pressão popular pela reforma agrária ganha força, nos campos e nas cidades.

#### **1.4 A redemocratização do país e a eclosão dos conflitos no campo: novos desenhos da questão agrária no Brasil a partir dos anos 1980**

A partir dos anos 1980 a questão agrária adquire novas dimensões, e o debate político e acadêmico renasce sob outras perspectivas frente às novas transformações sociais. A predominância do capitalismo nas relações sociais – questão altamente polêmica nas décadas anteriores – é aceita praticamente de forma consensual. A redução do papel da pequena produção nesse processo de desenvolvimento capitalista se dá, paralela e contraditoriamente, ao mesmo tempo em que o trabalho familiar camponês sofre um processo de revalorização, já que, como afirma Oliveira (1994), o capital não expande de forma absoluta o trabalho assalariado, sua relação típica, mas, em seu desenvolvimento contraditório, o próprio capital cria e se utiliza de relações não capitalistas para sua própria (re) produção.

Para além do novo ímpeto que ganha a questão agrária a partir do período de redemocratização em função da retomada dos movimentos sociais no campo, os anos 1980 e 1990 marcam o aprofundamento de tendências passíveis de compreensão apenas no âmbito do processo global de reestruturação capitalista, ou seja, frente às novas tendências delineadas pela globalização e pela hegemonia neoliberal.

O meio rural, especificamente, sofre significativas transformações, abrangendo novas dinâmicas que vêm ocorrendo em nível planetário. Isso significa que a agricultura, como parte integrante do processo produtivo, não está imune aos efeitos dessas mudanças; ao contrário, vem sendo altamente atingida, em diversas de suas fases, pela mundialização do capital (GOMES, 2004, p. 51).

A chamada Revolução Verde – pacote tecnológico engendrado pela lógica da política externa dos EUA, que balizou os rumos da nossa modernização agrícola – alterou significativamente as bases econômicas e tecnológicas da agricultura mundial.

Tida por vários anos como uma possível resolução dos problemas da fome, a Revolução Verde trouxe, na realidade, um agravamento das desigualdades e da

dependência tecnológica entre os países, além de acentuar a deterioração do meio ambiente. Atraiu para o setor capitais internacionais e acentuou o interesse dos grandes proprietários pela exploração direta da terra e pelo uso intenso da mecanização, com a conseqüente expulsão de trabalhadores rurais, parceiros e arrendatários, bem como o aumento das desigualdades de condições de produção e produtividade, e de acesso aos circuitos de financiamento e comercialização entre pequenos e grandes produtores, acentuando a concentração de terras e a marginalização do campesinato.

Tal dinâmica vai desencadear, atualmente, como um de seus pilares fundamentais, a globalização do sistema agroalimentar, ou seja, de seus processos de produção e consumo, o que representa, fortemente, a inserção das macromudanças desta virada de século no campo da agricultura. “Produção flexível” e “consumo flexível” tornaram-se elementos-chave nessa nova dinâmica em que “a maioria das mercadorias agrícolas são produzidas numa variedade de localidades do planeta para distribuição e venda numa similar variedade de localidades em todo o globo (FLORES & SILVA, 1994, p.32).

Nesse processo, marcado em termos de produção pela necessidade de maior flexibilidade, de investimento/adoção constantes de novas tecnologias e de maior mobilidade de capital, tem-se, na realidade, uma ascensão sem precedentes das multinacionais e um fortalecimento de organismos internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional), bem como a criação de mecanismos transnacionais, como o extinto GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) e a atual OMC (Organização Mundial do Comércio).

O avanço da biotecnologia, muito em voga na virada do milênio, representa, nessa perspectiva, um processo similar ao da Revolução Verde, já que é praticamente limitado às multinacionais, portanto, ao capital privado internacional, e baseado na exploração da diversidade genética encontrada, fundamentalmente, nos países em desenvolvimento, reforçando as relações de desigualdade e de dependência entre os países no atual cenário global. Tais considerações, tecidas de acordo com o debate teórico empreendido pelos autores aqui utilizados, remetem para a afirmação de que a agricultura permanece influenciando os projetos de sociedade, intensificando, inclusive, a sua participação estratégica na economia das nações e nas relações internacionais. Vinculando-se a este processo global, a

consolidação dos complexos agroindustriais símbolos do aprofundamento da integração entre os capitais se apresenta como parte decisiva no processo atual de reestruturação produtiva agrícola, inseridos numa condução política global de reestruturação capitalista.

Conforme Gomes (2004), a constituição dos complexos agroindustriais (CAIs) faz com que o processo de produzir ligado à agricultura torne-se cada vez mais dependente da produção de outros setores da economia. De acordo com Sorj (1987), o CAI constitui-se no conjunto formado pelos setores produtores de insumos e maquinarias agrícolas, de transformação industrial dos produtos agropecuários e de distribuição, e de comercialização e financiamento nas diversas fases do processo. Nessa perspectiva, a dinâmica da agricultura passa a ser passível de compreensão “a partir da dinâmica conjunta da *indústria para a agricultura/agricultura agroindústria*, o que remete ao domínio do *capital industrial e financeiro* e ao sistema global de acumulação” (KAGEYAMA, 1990, p.122, grifos nossos).

A territorialização do capital marca o padrão mais recente de desenvolvimento da agricultura, em que a penetração do capital financeiro no setor agropecuário atribui um novo caráter à propriedade fundiária:

O mercado de terras passa a ter papel de destaque nesse processo devido à possibilidade de ganhos especulativos com a propriedade da terra, tornando-se um ativo alternativo para o grande capital. Tal processo liga-se ao movimento dinâmico da economia que, atualmente, tem como uma de suas grandes marcas a fusão de capitais em torno de determinados ramos, inclusive – e com força considerável –, do agropecuário (GOMES, 2004, p. 54).

Este processo é marcado pela penetração maciça das multinacionais agroindustriais no Brasil, fundamentalmente a partir da década de 1970. Segundo estudo apresentado por Sorj (1987), no desenvolvimento dos complexos agroindustriais há uma tendência à subordinação do produtor rural aos esquemas de controle da produção agrícola colocados pelas empresas industriais e de comercialização, mesmo que a produção seja realizada em estabelecimento próprio, através de mecanismos financeiros e controle técnico da produção, que marcam a transferência dos excedentes do setor agrícola para o capital comercial e industrial. “Nesse contexto, a forte dependência vertical do produtor em relação à agroindústria

dificulta, ainda mais – somada às adversidades já conhecidas –, a possibilidade dos produtores de se organizarem em cooperativas ou associações com certa autonomia e capacidade econômica real” (GOMES, 2004, p. 54). Tal fenômeno relaciona-se, inclusive, ao que Belik (1994) chama de consolidação do *toyotismo* no sistema agroalimentar, que marca uma mudança radical de uma forma de produção rígida para uma produção flexível. Essa mudança se traduz num processo de reestruturação produtiva, baseado em novos esquemas flexíveis de integração, que têm como importantes estratégias a terceirização e a formação de parcerias, numa tentativa de redução de custos e acúmulo de forças num cenário de competição internacional, o que coloca a necessidade da aceleração da internacionalização dos grupos agroalimentares nacionais.

No que tange ao financiamento da produção agrícola, na década de 1990, Belik e Paulillo (2001) demonstram que os mecanismos de crédito tradicional subsidiado, ligado ao setor público, decisivos no processo de modernização dos anos 1960 e 1970, foram sendo esvaziados e preenchidos de maneira gradativa pelo crédito privado, proveniente da indústria, de *trading companies* e de outros agentes. Dessa forma, “os setores mais bem organizados lograram construir mecanismos de apoio e financiamento que não passam diretamente pela regulação do Estado” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 96).

Isto posto, a crescente perda de regulação estatal, iniciada já no final dos anos 1970 e intensificada nos anos 1990, ligada fundamentalmente à abertura comercial com a queda de barreiras à importação, bem como à globalização das operações financeiras – políticas próprias do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal adotado no país –, beneficiou diretamente aqueles segmentos que conseguiram criar novas formas de financiamento não dependentes do Estado para o desenvolvimento de seus negócios, quais sejam, aqueles com formas de governança privada e alavancados principalmente por grupos de interesses não agrários, vinculados aos segmentos financeiro e industrial. É no seio desse processo que as agroindústrias se sobrepõem, através do lançamento de pacotes de integração, formando-se campos organizacionais nos quais as novas formas privadas de financiamento atuam como ferramentas de controle e dominação.

Claro está, no entanto, que o Estado não deixa de ser figura central nesse processo de reestruturação produtiva agrícola, como querem nos apresentar os

apologistas da teoria do *Estado-mínimo*. Contrariamente, como nos mostra Sorj, o Estado coloca-se como regulador e incentivador da dinâmica de expansão agrícola e de desenvolvimento do complexo agroindustrial, inserida dentro do contexto dos processos de acumulação do conjunto da economia. Segundo o autor, sua forma de intervenção é múltipla: ora na regulação de preços, ora na distribuição de créditos e subsídios; ora no favorecimento ao desenvolvimento das cooperativas, ora no apoio à expansão das multinacionais; ora subsidiando o capital para permitir a criação de complexos agroindustriais, ora não praticando nenhuma intervenção (SORJ, 1987).

Todo esse processo de reestruturação agrícola traduz-se no acirramento das contradições engendradas pelo desenvolvimento capitalista, expresso, nos termos utilizados por Oliveira, pelas duas faces da modernidade no campo: o agronegócio e a barbárie. O tão propalado agronegócio, que se apresenta como representante de um setor competitivo do campo, responsável pelas exportações de *commodities*, que resultam num “espetacular” *superávit* na balança comercial, simboliza a mundialização da economia brasileira. “O Brasil do campo moderno, dessa forma, vai transformando a agricultura em um negócio rentável regulado pelo lucro e pelo mercado mundial. Agronegócio é sinônimo de produção para o mundo” (OLIVEIRA, 2004, p.13).

Conforme se discutirá no último item deste capítulo, os altos níveis de competitividade, produtividade e emprego tecnológico do agronegócio brasileiro convivem e, ao mesmo tempo, reforçam as faces da “barbárie” no campo: o ataque à soberania alimentar, a degradação ambiental, e a pobreza.

Conseqüentemente, intensificam-se os conflitos e, paralelamente, outras tendências ligadas à questão agrária, como a crescente *lumpenização*<sup>7</sup> do homem do campo que, expulso da terra, vivencia a degradação de suas condições sociais e humanas, expressa nos crescentes índices de migrações e subemprego, além da mendicância, prostituição e criminalidade das metrópoles do nosso país.

---

<sup>7</sup> A lumpenização refere-se ao “processo caracterizado por alguns como exclusão social e que é o principal dado fenomênico do desenvolvimento atual da barbárie – no sentido do desenvolvimento de contradições estruturais do modo de produção capitalista que geram retrocessos significativos na vida material e social. (...) Refere-se a formação crescente de uma massa marginalizada do trabalho social (produtivo ou improdutivo)” (WAMBIER, 2006). Como exposto por Marx no Manifesto Comunista, de 1848: “O *lumpen-proletariado*, esse produto passivo da putrefação das camadas mais baixas da velha sociedade” (MARX, 1987).

Expressam-se, assim, no desenvolvimento contraditório e desigual do capitalismo no campo, “as duas faces da mesma moeda. De um lado, está o agronegócio e sua roupagem da modernidade. De outro, está o campo em conflito” (OLIVEIRA, 2004, p.6).

Assim, mesmo em um contexto em que um conjunto de elementos diminui o peso da reforma agrária na pauta dos debates mundiais: como a crescente urbanização do terceiro mundo, o aumento da produção agrícola com a introdução de tecnologias modernas, a queda dos regimes do Leste Europeu, a ascensão do neoliberalismo e a expansão dos conglomerados do agribusiness global (CARTER, 2010), o Brasil vivencia diversas mobilizações sociais em favor da reforma agrária. É justamente nos anos 1980 e 1990, frente a novas situações que emergiam no campo brasileiro, em que a modernização tecnológica da agricultura aparecia como realidade, o processo de urbanização continuava acelerado e aparentemente irreversível, e a bandeira da reforma agrária poderia ser considerada uma bandeira ultrapassada frente ao debate do período anterior, é nesse momento, que a luta pela terra ressurgiu com força, e as ocupações, os acampamentos, os assentamentos e os movimentos sociais recolocam na pauta a reforma agrária associada à luta pela redemocratização do país. Cria-se o MST, que se tornou o maior movimento social da América Latina. “A reforma agrária estabeleceu-se na agenda pública do Brasil” (Idem).

### ***1.5 As ações de reforma agrária: os governos Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma***

Ainda que com todas as características nefastas da situação agrária no pós-regime militar, com destaque para o aumento da violência no campo, da concentração fundiária e da pobreza rural, as condições para a realização de uma reforma agrária se mostraram, ao menos no campo institucional, bastante desfavoráveis.

O poder executivo e o legislativo contam, desde então, e ainda hoje, com uma forte presença de proprietários de terra que constituem as bancadas ruralistas. O poder judiciário sofre de uma relativa carência em formação em Direito Agrário, além de estar tradicionalmente ligado ao conservadorismo e ao poder local. As forças armadas e militares mantêm seu posicionamento de guardiãs da segurança e tuteladoras da propriedade privada e do processo fundiário. Grande parte da imprensa e dos meios de comunicação ainda é ligada a grupos econômicos com fortes interesses fundiários, mantendo uma nítida postura conservadora (GOMES, 2004, p. 59).

Apesar de presente nos programas de gestão dos governos subseqüentes ao período militar, não houve alteração radical na estrutura fundiária e nas condições de vida no campo.

Em 1985, no primeiro governo pós-regime militar, de José Sarney, cria-se o MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, ao qual passa a subordinar-se o INCRA. Este ministério desenvolve o chamado “Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República” – o 1º PNRA, cujo maior destaque está na instituição da desapropriação por interesse social como instrumento principal a ser usado no processo de reforma agrária. “Este instrumento, previsto na nossa Constituição, dá ao Estado o direito não só de desapropriar terras que não estejam cumprindo a sua função social, como também de indenizar o valor dessas terras em TDA (Títulos da Dívida Agrária)” (SILVA, 1985, p.76)<sup>8</sup>.

Elaborado com base no Estatuto da Terra, que estabelece que a Reforma Agrária “será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos” (PINHEIRO, 1999, p.16), o objetivo geral do PNRA era descrito como sendo o de contribuir para modificar o regime de posse e uso da terra no Brasil, de forma a eliminar tanto o latifúndio quanto o minifúndio, assegurando a realização sócio-econômica do trabalhador rural.

As metas do PNRA partem das “Estatísticas Cadastrais” de 1978 e das “Estatísticas Tributárias” de 1984, que apontam um contingente de 10,6 milhões de

---

<sup>8</sup> A título de esclarecimento, cumpre sua 'função social' o imóvel rural que, simultaneamente, seja produtivo, utilize adequadamente os recursos naturais e preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista, e promova a exploração de modo a favorecer o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra (minifundistas): destes, definiu-se como beneficiários potenciais da reforma agrária 7,1 milhões de trabalhadores rurais que deveriam ser assentados até o ano de 2000 (SILVA, 1985). Objetivo e metas não foram cumpridos. Durante o próprio governo Sarney, que permaneceu até 1990, período em que a meta era o assentamento de 1,4 milhão de famílias, nem 10% desse contingente fora atingido – apenas 90 mil famílias foram assentadas (PINTO, 1995).

Além disso, em acordo com Ramos Filho, outro conjunto de projetos especiais foram criados em paralelo neste período, com o intuito de esvaziar o conteúdo político do PNRA e da reforma agrária:

Instituiu-se, dentre outros planos: o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado (PONDERI) em uma tentativa de subordinar a reforma agrária à política agrícola, espaço controlado pelos grandes proprietários de terras; o Programa Interministerial de Fluxo Migratório com vistas a estabelecer um controle sobre os fluxos migratórios para o campo, a fim de desarticular os pontos de conflito no território nacional; o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), que dissolveu os recursos da reforma agrária canalizando-os para grandes projetos de irrigação que, na prática, beneficiavam o grande capital (RAMOS FILHO, 2008, p. 204).

Nesse período, também a elaboração da Constituição de 1988 foi palco para inúmeras polêmicas que rondam a questão agrária. Apesar de alguns avanços sociais contidos na Carta de 1988, especialmente no que se refere à política social, como discutiremos no Capítulo II deste trabalho, para os trabalhadores rurais o saldo foi negativo. A UDR (União Democrática Ruralista), que articulava os setores patronais e conservadores da sociedade, conseguiu através de variadas manobras fazer prevalecer alguns recuos importantes para a luta dos trabalhadores rurais, dentre os quais se destaca a inclusão da impossibilidade de desapropriação por interesse para fins de reforma agrária em todas as chamadas propriedades produtivas.

De acordo com Pinto:

Tudo o que se incorporou à Constituição em termos da função social da propriedade rural e desapropriação por interesse social foi anulado pela introdução do inciso II do artigo 185, que diz que 'a propriedade produtiva' é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, não definindo o que entende por propriedade produtiva. Tal dispositivo, como se previa, tem dado margem a infundáveis disputas judiciais (PINTO, 1995, p.75).

A Constituição de 1988 também instituiu as eleições diretas para Presidente da República, que foram realizadas em 1989. O período compreendido entre 1990 e 1992 ficou, assim, sob a presidência de Fernando Collor de Mello, vitorioso nas eleições e representante da chapa que contava com o apoio das alas conservadoras do país. Sua proposta apresentada previa o assentamento de 500 mil famílias. No entanto, foram assentadas um número inferior a 30 mil famílias, frente a uma política de desmantelamento da administração pública, que acelera o processo de desgaste ao qual já vinha se submetendo o INCRA (OLIVEIRA, 2001).

Após o impeachment do governo Collor, Itamar Franco assume a presidência e aprova um Programa Emergencial para o assentamento de 80.000 famílias, das quais, entretanto, apenas 23.000 foram atendidas até o término de seu mandato em 1994, com a implantação de 152 projetos numa área de 1.228.999 ha (PINTO, 1995).

Durante o seu governo, em 1993, foi aprovada a Lei Agrária, que reclassificou as propriedades de terra no Brasil, em pequenas propriedades (até 5 módulos), médias propriedades (entre 5 e 15 módulos) e grandes propriedades (maiores que 15 módulos). O objetivo da Lei Agrária era definir os principais conceitos necessários à implementação da Reforma Agrária, e é esta que ainda hoje tem servido, na falta de dispositivos legais mais contundentes e coerentes, como embasamento jurídico relevante para a conquista de desapropriações de terras. Está vinculada à Constituição, que colocou como imóveis passíveis de desapropriação todos aqueles que não cumprirem a função social, exceto a pequena e a média propriedade, desde que seu proprietário não possua outra. De toda forma, as alterações constitucionais acima citadas fizeram com que, na prática, que o grau de produtividade tornasse-se o principal (ou único) condicionante para a desapropriação de grandes propriedades, o que é veementemente criticado por autores como Stédile:

Independente do conceito de vernáculo e das classificações legais, devemos considerar que são latifúndios todas as grandes propriedades privadas de terras que existem em nosso país, as quais, por se apropriar de um bem da natureza, cercar, impor um falso conceito de direito absoluto da propriedade, e subjugar-se apenas à vontade do seu proprietário legal, se caracteriza como um pecado, na forma de organização dos bens da natureza, em nossa sociedade (STÉDILE, 1999, p.166,167).

Assim, tanto a Constituição de 1988 quanto a Lei Agrária de 1992 centraram-se muito fortemente na dimensão econômica, considerando quase que exclusivamente a utilização da terra e a eficiência da exploração. Somando-se o fato de que, apesar das propriedades desapropriadas serem pagas em Títulos da Dívida Agrária (TDAs), as benfeitorias são pagas em dinheiro, essa conjunção de fatores favoreceu o fortalecimento de novos significados para o conceito de reforma agrária, vinculados ao mercado, o que ganhou maior dimensão no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Este se inicia em 1994, e se estenderá por dois mandatos, até o ano de 2002. O período foi marcado por uma orientação marcadamente neoliberal na implementação da política econômica, fundamentada em elementos que provocaram o aumento substancial da dependência externa do país, quais sejam:

Eliminação praticamente absoluta das restrições às importações (inclusive de produtos agrícolas); abertura para a entrada maciça do capital estrangeiro, particularmente os de natureza especulativa, provocando forte vulnerabilidade; crescimento da dívida externa, apesar do pagamento de juros crescentes; entrega do patrimônio nacional ao capital estrangeiro através do processo de privatização. Somados, estes processos se traduzem num aumento da vulnerabilidade brasileira frente às grandes empresas transnacionais e às principais potências estrangeiras, particularmente, os EUA (ALENTEJANO, 2002, p.1).

Conforme Teixeira (1997), as políticas agrárias e agrícolas foram fortemente enquadradas às determinações do FMI, em acordo com as indicações do chamado *Consenso de Washington*: teve forte peso a diretriz de inserir a agricultura no processo de liberalização comercial, desnacionalizando o poder de regulação sobre a economia agrícola brasileira e transferindo, para o plano externo (sobretudo de forma subordinada aos interesses dos grandes grupos transnacionais que

mono/oligopolizam a produção e o comércio dos produtos e insumos agrícolas), parte considerável dos determinantes de sua dinâmica.

Nesse contexto, várias agroindústrias brasileiras foram desnacionalizadas, e em determinados ramos, como o de sementes, agrotóxicos e fertilizantes, algumas multinacionais (a exemplo da Cargill, da Bunge e da Monsanto) controlam a produção e o comércio agrícola mundial. A política agrícola voltou-se, prioritariamente, para a promoção das exportações, em detrimento de um apoio efetivo à agricultura familiar.

A reforma agrária, ainda que apresentada como prioridade em seus dois mandatos, sofreu sérios obstáculos, num percurso antidemocrático de iniciativas celulares e restritas de assentamentos rurais, criados em sua maioria em função de conflitos e ocupações de terra, onde os trabalhadores estavam coletivamente organizados em movimentos sociais.

Em função das pressões exercidas pelas entidades representativas dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais organizados, o governo federal instituiu o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária que, posteriormente, transformou-se em Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao qual o INCRA passou a ser vinculado. Criou também três programas centrais que, de acordo com os documentos oficiais, visavam garantir a sobrevivência da pequena agricultura. São eles: o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; o PROGER RURAL – Programa de Geração de Emprego e Renda Rural; e a Previdência Rural (GOMES, 2004, p. 65).

A reforma agrária assume, já no primeiro mandato do governo FHC, a forma de política compensatória, destinada quase que exclusivamente ao alívio da pobreza: “acreditava-se que, para solucionar os conflitos agrários, bastava ampliar o número de assentamentos e de famílias assentadas eliminando, assim, parte dos sem-terra” (RAMOS FILHO, 2008, p.214). No entanto, essa tese, segundo Ramos Filho, que vem acompanhada da crença do desenvolvimento do agronegócio como forma de geração de empregos que incorporaria a maior parte do campesinato, desconsidera o desenvolvimento contraditório do capitalismo no campo, que na medida em que expande o capital, expulsa um número crescente de camponeses do campo: “uma parte destes tende a migrar para as cidades, outra tende a se

proletarizar no campo e uma outra porção engrossará os cordões de sem terra em luta, ampliando as ocupações e a pressão pela reforma agrária” (RAMOS FILHO, 2008, p.215).

A luta pela terra assume aqui uma tendência crescente, em número de ocupações, famílias envolvidas e movimentos sociais atuantes. Frente à intensidade da luta, o governo passa a incorporar, de forma mais incisiva, as diretrizes fundiárias do Banco Mundial que, grosso modo, objetivavam a eliminação dos conflitos fundiários mediante o financiamento de terras integrado ao mercado.

Em 1999, o governo FHC lança o documento “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado” (popularizado como “Novo Mundo Rural”), alvo posterior de uma série de críticas à política agrícola implementada. Alentejano (2000) aponta, por exemplo, para o fato de que o documento associa a importância da agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável como complementares, mas insere, no centro da questão, a visão liberal de eficiência econômica, baseada numa ótica produtivista excludente e numa concepção mercadocêntrica que se reflete na acentuada preocupação de modernização técnica e desenvolvimento da capacidade de gestão. Além disso, as propostas de modernização apresentadas no documento voltam-se para aquela parcela de agricultores familiares considerados em situação intermediária, ou seja, possuem um caráter estruturalmente excludente. Assim, mostra-nos Alentejano (2000), o conjunto da agricultura familiar do Brasil é trabalhada junto à proposta do *negócio* rural, seguindo a lógica do mercado, o que é um contra-senso, posto que exclui uma ampla gama de pequenos produtores, já que a realidade do campo é muito mais a da miséria dos agricultores familiares e da especulação dos grandes proprietários do que a da *modernidade* do *negócio* rural. Aliás, o próprio paradigma teórico da agricultura familiar, que tem se sobressaído nos estudos contemporâneos em detrimento do paradigma teórico da agricultura camponesa, vincula-se à tese de que esta deve estar inserida na lógica do desenvolvimento capitalista.

Assim, de maneira geral, o governo FHC buscou implementar ainda com mais força em seu segundo mandato o programa que denominou “Novo Mundo Rural”, evidenciando o predomínio de uma nova concepção de reforma agrária, que tem no

capital e no mercado as principais referências, de forma a destituir de sentido as formas históricas de luta dos trabalhadores. “A luta pela terra, que tem como princípio o enfrentamento ao capital, defronta-se com esse programa, por meio do qual pretende convencer os pequenos agricultores e os sem-terra a aceitarem uma política em que a integração ao capital seria a melhor forma de amenizar os efeitos da questão agrária” (FERNANDES, 2001, p.21).

Conforme Ramos Filho:

Tal perspectiva reside na substituição da análise do campo, a partir das conflitualidades territoriais inerentes à questão agrária, por uma análise fundamentada no desenvolvimento do capitalismo agrário na qual as alternativas perpassam a inserção e a integração do campesinato no mercado, com vistas a realização do desenvolvimento rural sustentável. Nesta perspectiva, prega-se que os sem terra, o campesinato metamorfoseiem-se em agricultores familiares, como se fossem um processo de evolução natural para um patamar superior, no qual este último apresentasse maior capacidade produtiva e, sobretudo, empreendedora ignorando, deste modo, a perspectiva das economias de subsistência de grande parcela da classe camponesa (RAMOS FILHO, 2008, p.219).

Desconsidera-se, dessa forma, as desigualdades existentes entre pequenos e grandes produtores, o papel dos atravessadores e das agroindústrias nas relações de subordinação, o processo de definição de preços, dentre outros fatores presentes na heterogeneidade do mercado – espaço profundamente desigual de relações sociais e econômicas.

O Banco da Terra, cujo mecanismo principal era a compra e venda de terras para fins de reforma agrária, criado no 2º mandato de FHC, é símbolo dessa perspectiva. Seu processo de arrecadação de terras e seleção das famílias era descentralizado, ficando a cargo dos municípios, fortalecendo o poder das elites locais e dificultando a pressão popular. Baseado nas orientações do Banco Mundial – na perspectiva de reduzir a luta pela terra em variados países –, o Banco da Terra representa a afirmação da reforma agrária de mercado como mecanismo para distribuir terra no campo, acordada na perspectiva da qualificação para a disputa de mercado como saída para a agricultura familiar.

A disputa política e territorial entre o governo e as organizações camponesas provocou a intensificação do processo de espacialização dos movimentos sociais

mediante a realização de muitas ocupações de terras e de prédios públicos, além da realização de marchas, bloqueio de estradas, destruição de cultivos de transgênicos, dentre outras formas de mobilização, que culminaram no fato de que 1999 foi o ano com o maior número de ocupações de terra realizadas: 903 ocupações foram registradas em todo o território nacional.

Como parte deste processo, especialmente em seu 2º mandato, o governo FHC adotou, por seu turno, uma política de enfrentamento aos movimentos sociais rurais, em especial contra o MST, baseada fortemente na judicialização da questão agrária, ou seja, criminalizando os movimentos camponeses. Símbolo desse processo de criminalização dos movimentos sociais é a Medida Provisória editada em 2001, que torna insuscetível de desapropriação todo o imóvel rural objeto de ocupação, bem como exclui das ações de reforma agrária todos aqueles que forem identificados como participantes de ocupações de terra ou de prédios públicos.

Em resumo, claras eram as tentativas de se conter o avanço da organização dos trabalhadores rurais sem-terra, seja pelas medidas de repressão e criminalização dos movimentos sociais e suas lideranças, seja pelas políticas implementadas - através, por exemplo, da possibilidade de assentamento de famílias não organizadas *via correio* (Programa de Acesso direto a Terra), e da descentralização da reforma agrária, transferindo parte das responsabilidades para o poder municipal.

Mesmo diante dessa difícil conjuntura, que promoveu uma retração da luta pela terra e uma revisão do principal instrumento de luta pela terra – a ocupação, a criação dos assentamentos rurais em sua grande maioria permaneceu sendo fruto da pressão dos movimentos sociais organizados, como em todo o governo FHC. De forma geral, durante os dois mandatos, as desapropriações vincularam-se muito mais às áreas de conflito do que à existência de um planejamento em nível nacional, estrategicamente programado, de transformação da estrutura fundiária do país. A questão agrária foi tratada de forma pontual e parcial. Ainda que nos oito anos do governo FHC tenha sido assentado um número de famílias maior do que até então, a estrutura fundiária não é alterada. Ressalte-se ainda que parte considerável dos assentamentos rurais foi fruto de um processo de regularização fundiária. Ou seja, “não se trata de desapropriação de terras para assentar pessoas que não tenham

acesso a esta, mas concessão de títulos para posseiros que há muito ocupavam tais áreas” (ALENTEJANO, 2002, p.2).

Acrescente-se o fato de que a criação dos assentamentos não se fez acompanhada do necessário apoio para a consolidação destes, no que se refere ao apoio de infra-estrutura produtiva e social.

Não há uma reformulação da política agrícola que passe a privilegiar a pequena produção familiar, perpetuando-se, portanto, as condições que produzem a concentração fundiária e reafirmando-se o modelo da grande produção, para onde convergem os recursos públicos de financiamento da agricultura. Como comprovação disso, vemos que entre 1989 e 1996 a área cultivada diminuiu 8 milhões de hectares, a produção agrícola cresceu menos 11% que a população, aumentando a fome, o crédito caiu de 19 bilhões ao ano para 8 bilhões, só 10% da produção é financiada e particularmente só os grandes têm acesso a crédito, a venda de tratores caiu de 37 para 17 mil ao ano, o governo liberou 45 bilhões para os usineiros, 2,5 bilhões para as grandes cooperativas, parcelou em 20 anos com 9% de juros/ano as dívidas de 3 mil grandes proprietários com o Banco do Brasil, num total de 4,5 bilhões e está investindo 20 bilhões em corredores de exportação de soja e outros grãos (ALENTEJANO, 2002, p.3).

Ao término dos dois mandatos do governo FHC, a questão agrária torna-se ainda mais urgente. Conforme Stédile, baseado em dados do INCRA, a política adotada configurou-se num processo implementado na “contramão” de uma real reforma agrária:

Os 26.000 maiores proprietários de terra no Brasil têm fazendas com áreas superiores a 2.000 hectares, uma enorme fazenda. Esses proprietários tinham, no início da década de 80, 128 milhões de hectares, o patrimônio deles somado; quando terminou o governo FHC, estavam com 178 milhões de hectares. Ou seja, em dez anos, coincide com o período Collor-FHC, eles acumularam um patrimônio de 50 milhões de hectares. E do outro lado da moeda, nesse mesmo período, 920.000 propriedades com menos de 100 hectares foram à falência, desapareceram. Então, o governo FHC não deixou apenas de fazer a reforma agrária, mas aumentou a concentração da propriedade (STÉDILE, 2003, p.6).

É neste contexto que Luiz Inácio Lula da Silva assumirá, em 1º de janeiro de 2003, a presidência do Brasil. A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2002 veio carregada de expectativas em relação às possibilidades de

mudança, sustentadas nas correntes políticas que mantiveram a crítica contundente às reformas implementadas no Brasil desde o governo Collor.

Dentre às possibilidades de mudança, a realização da reforma agrária. Em 1989, o Programa Agrário do PT estipulava:

Nada será como antes.

A reforma agrária é indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Visa, antes de mais nada, romper o monopólio da terra e lançar as bases de um novo padrão de desenvolvimento para a agricultura e toda a economia brasileira. Além disso, ela representa a possibilidade de incorporar à cidadania milhões de trabalhadores rurais, quebrando o poder exercido pelos grandes proprietários. É uma decisão política, tendo em vista uma redistribuição de terra, renda, poder e direitos. (Programa de Governo do PT – 1989. *In*: STÉDILE, 2005, p. 181).

No entanto, como indica Passarinho, “a forma adotada por Lula e pela sua campanha para construir o que foi chamado de *governabilidade* colocaram em suspenso as expectativas de mudanças substantivas na política, no modelo econômico e na hegemonia exercida pelo capital financeiro” (PASSARINHO, 2010, p. 15).

Já na campanha eleitoral de 2002, frente à heterogeneidade das forças políticas articuladas em torno da eleição e à necessidade de “acalmar” os mercados financeiros, a polêmica Carta ao Povo Brasileiro - apresentada pela candidatura de Lula, na qual se compromete a, se eleito, manter todos os contratos estabelecidos na economia – sinaliza para a manutenção da política econômica<sup>9</sup>.

No que tange à política agrária do governo Lula – após a derrota do PT nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998 –, é o Programa *Vida Digna no Campo* que, em 2002, estabelece as suas diretrizes, através da fixação de quatro objetivos

---

<sup>9</sup> “Em agosto de 2002, o ainda governo de Fernando Henrique Cardoso assina um acordo com o FMI dando garantias de manutenção da política econômica. Esse acordo teve uma revisão em março de 2003, já no governo Lula, mantendo as garantias. A sinalização dada pela Carta ao ‘povo’ brasileiro não poderia ser mais clara: o governo Lula acatou o acordo, e tudo o que está implícito nele, como a manutenção do regime de metas inflacionárias, a política de megassuperávits fiscais primários para pagar o crescente serviço da dívida pública, a manutenção do grau e da profundidade das reformas neoliberais realizadas até então, assim como a implementação de novas reformas ainda inconclusas, como a da previdência, a trabalhista e a sindical” (CARCANHOLO, 2010, p. 64).

centrais: “a garantia do abastecimento alimentar em quantidade para toda a população; a geração de divisas para o país através da agricultura exportadora; a recuperação e a manutenção dos recursos nacionais integradas ao desenvolvimento agrícola; a implementação de um programa de reforma agrária amplo” (TORRES, 2003, p.11). Com relação a este último item, referente ao programa de reforma agrária, foram apontados oito objetivos principais:

1. Estabelecer as “zonas reformadas” principalmente através da desapropriação de terras improdutivas;
2. Viabilizar financeiramente o programa mediante a utilização dos TDAs (títulos de dívidas agrárias), que passariam a ser resgatados pelo prazo constitucional (até vinte anos), ao contrário do que vem acontecendo desde o governo FHC (resgate entre dois e cinco anos), para reduzir os custos das indenizações;
3. Garantir os direitos humanos com promoção de ações específicas e permanentes de fiscalização do trabalho rural, de combate à violência no campo e com o fim da repressão institucional (supressão de leis) aos trabalhadores rurais e suas entidades de representação;
4. Recuperar os assentamentos já efetuados, garantindo infra-estrutura social e econômica, assistência técnica, acesso a crédito rural e comercialização em parceria com estados e municípios;
5. Elaborar os planos de desenvolvimento dos assentamentos em sintonia com os objetivos da preservação do meio ambiente;
6. Desenvolver ações específicas para índios e quilombolas;
7. Implantar o cadastramento de imóveis rurais em que áreas griladas sejam devolvidas ao Estado e utilizadas na reforma agrária;
8. Confiscar as propriedades que pratiquem trabalho escravo (TORRES, 2003, p. 11).

Nesse contexto, após as eleições foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA, coordenado por Plínio de Arruda Sampaio, que estipulou a meta de assentamento de um milhão de novas famílias em áreas de reforma agrária, para o período de 2003 a 2007. Frente às pressões conservadoras, o documento sofreu alterações por técnicos do próprio governo que divulgou, em novembro de 2003, uma proposta mais tímida, intitulada “II PNRA: paz, produção e qualidade de vida no meio rural”. O Plano divulgado previa 12 metas a serem cumpridas até o final de seu primeiro mandato, quais sejam: 1) assentamento de 400 mil novas famílias em projetos de reforma agrária; 2) regularização fundiária para 500 mil famílias; 3) promoção do acesso à terra pelo Crédito Fundiário de 130 mil famílias; 4) recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos assentamentos existentes; 5) gerar 2.075.000 novos postos de trabalho permanente no setor reformado; 6) cadastramento georeferenciado dos imóveis rurais; 7) regularização de 2.200.000 imóveis rurais; 8) reconhecimento, demarcação e

titulação de áreas de remanescentes quilombolas; 9) reassentamento de ocupantes não índios de áreas indígenas; 10) promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; 11) garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, créditos e políticas de comercialização às famílias assentadas; 12) universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

Com relação à primeira meta, os dados divulgados pelo governo apresentavam o assentamento de 381.419 famílias ao final dos quatro anos, ou seja, 95,35% do previsto. No entanto, a análise mais apurada desses dados mostra que aí estão incluídos, além de assentamentos frutos de desapropriações, retomada de terras públicas griladas e compra de terras, a regularização fundiária (meta 2) – como principal forma de assentamento. Nestes casos, “na prática, ocorreu, meramente, a concessão de títulos de propriedades às famílias que, há décadas, ocupam terras públicas. Portanto, nesses casos, não há alteração da estrutura de propriedade” (RAMOS FILHO, 2008, p. 232). Está clara a relevância da regularização fundiária, inclusive como forma de dificultar o avanço do agronegócio sobre as reservas e as áreas de florestas. No entanto, tendo nesta sua política prioritária de assentamentos, “o governo esvazia o conceito de reforma agrária, reduz o enfrentamento às terras improdutivas e àquelas que descumprem a legislação trabalhista e ambiental, apropriadas pelas classes dos rentistas” (Idem, p.232)<sup>10</sup>.

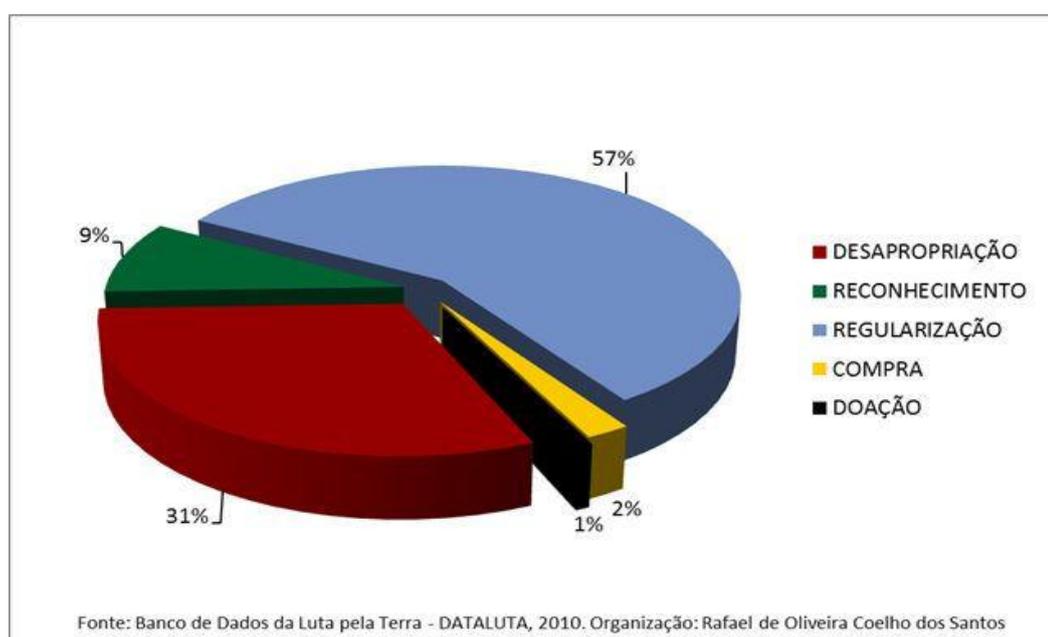
Para além disso, a substituição da política de reforma agrária pela regularização fundiária – que foi aprofundada no segundo mandato do presidente Lula, trouxe ainda um sério agravante, apontado por Oliveira: a Medida Provisória 422/08, convertida posteriormente na Lei nº 11.763/08, refletiu a consolidação do que denomina contrarreforma agrária do governo petista, ao permitir a alienação de imóveis públicos da União com até 15 módulos fiscais, ou seja, até 1.500 hectares, com dispensa de licitação, na Amazônia Legal. O governo ampliou assim, por meio do programa do MDA “Terra Legal”, a área passível de regularização fundiária – prevista na Constituição Federal para posses de até 50 hectares – integrando posseiros e grileiros em uma mesma ação fundiária (OLIVEIRA, 2010).

---

<sup>10</sup> Além disso, em acordo com os dados do DATALUTA, parte considerável do número apresentado pelo governo referia-se a assentamentos criados neste período, mas obtidos em outros governos, de forma que o número de assentamentos implantados efetivamente no primeiro mandato do governo Lula corresponderia a apenas 48,1% da meta original (Ibidem, p. 232).

A figura abaixo nos oferece a dimensão comparativa das políticas utilizadas para obtenção das áreas de assentamentos, entre os anos de 1985 a 2009, e a forte presença da regularização fundiária como principal mecanismo para a criação de assentamentos:

**Figura 2 – Brasil – políticas de obtenção – áreas dos assentamentos – 1985 a 2009**



In: DATALUTA, 2010, p. 5

Os dados acima nos mostram que 57% das terras obtidas são resultados de políticas de regularização, com reduzido impacto sobre a estrutura fundiária, e apenas 31% fruto de processos de desapropriação.

Corrobora com este processo a tabela abaixo, que mostra que, entre os anos de 1979 e 2010, 43,8% das famílias assentadas no Brasil estão localizadas no Norte, região historicamente prioritária para as políticas de colonização e regularização fundiária:

**Tabela 6 – Brasil – número de Assentamentos Rurais por estados e macrorregiões – 1979-2010**

Região/UF	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
<b>NORTE</b>	<b>1.977</b>	<b>22,9</b>	<b>444.724</b>	<b>43,8</b>	<b>58.711.207</b>	<b>76,2</b>
AC	146	1,7	26.548	2,6	5.126.721	6,7
AM	125	1,5	48.003	4,7	25.847.903	33,6
AP	40	0,5	12.612	1,2	2.125.350	2,8
PA	1.052	12,2	260.486	25,6	18.641.197	24,2
RO	187	2,2	52.596	5,2	4.151.928	5,4
RR	52	0,6	20.178	2	1.577.631	2
TO	375	4,4	24.301	2,4	1.240.477	1,6
<b>NORDESTE</b>	<b>4.049</b>	<b>47</b>	<b>333.289</b>	<b>32,8</b>	<b>10.001.668</b>	<b>13</b>
AL	162	1,9	13.765	1,4	106.500	0,1
BA	667	7,7	50.350	5	1.792.517	2,3
CE	430	5	25.101	2,5	896.651	1,2
MA	972	11,3	131.390	12,9	4.334.432	5,6
PB	280	3,2	14.215	1,4	265.613	0,3
PE	556	6,5	34.357	3,4	539.121	0,7
PI	488	5,7	34.185	3,4	1.370.058	1,8
RN	290	3,4	20.373	2	523.271	0,7
SE	204	2,4	9.553	0,9	173.505	0,2
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1.203</b>	<b>14</b>	<b>161.120</b>	<b>15,9</b>	<b>7.861.147</b>	<b>10,2</b>
DF	11	0,1	746	0,1	5.290	0
GO	430	5	25.950	2,6	1.032.524	1,3
MS	199	2,3	32.451	3,2	699.511	0,9
MT	563	6,5	101.973	10	6.123.822	8
<b>SUDESTE</b>	<b>787</b>	<b>9,1</b>	<b>51.637</b>	<b>5,1</b>	<b>1.441.685</b>	<b>1,9</b>
ES	89	1	4.486	0,4	48.362	0,1
MG	383	4,4	23.961	2,4	987.702	1,3
RJ	67	0,8	6.071	0,6	72.277	0,1
SP	248	2,9	17.119	1,7	333.344	0,4
SUL	807	9,4	39.840	3,9	805.787	1
PR	318	3,7	20.220	2	416.525	0,5
RS	331	3,8	13.671	1,3	287.288	0,4
SC	158	1,8	5.949	0,6	101.975	0,1
<b>BRASIL</b>	<b>8.823</b>	<b>100</b>	<b>1.030.610</b>	<b>100</b>	<b>78.821.493</b>	<b>100</b>

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011.

Em 2010, a porcentagem é ainda mais alta: 49,2% das famílias assentadas neste ano estão localizadas na Amazônia Legal.

**Tabela 7 – Brasil – número de Assentamentos Rurais por estados e macrorregiões – 2010**

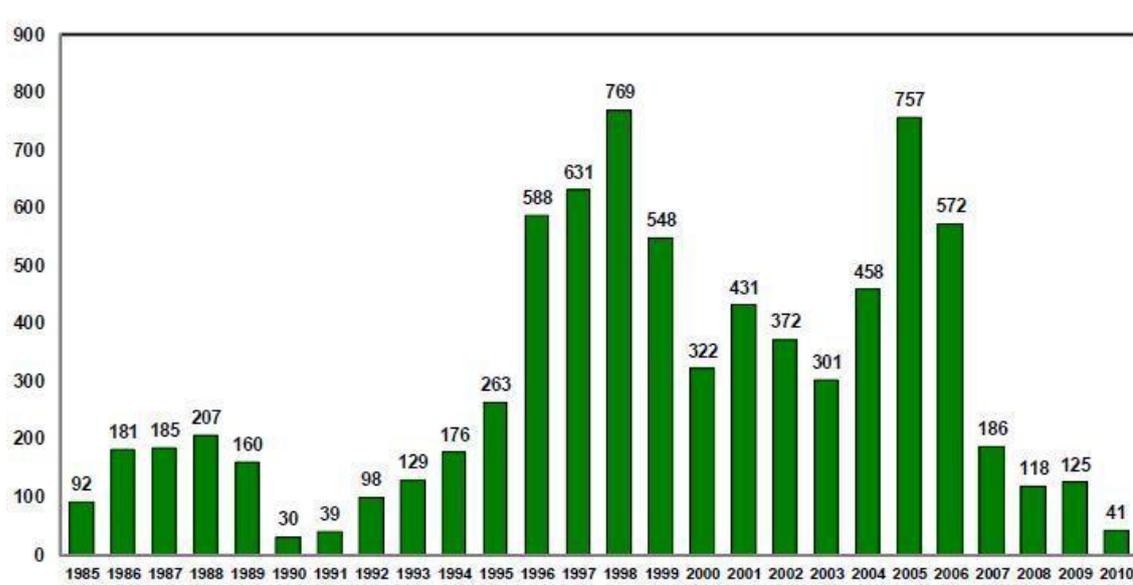
Região/UF	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
<b>NORTE</b>	<b>57</b>	<b>27,7</b>	<b>7.268</b>	<b>49,2</b>	<b>1.574.204</b>	<b>86,3</b>
AC	2	1	115	0,8	10.467	0,6
AM	3	1,5	300	2	76.006	4,2
AP	2	1	172	1,2	4.963	0,3
PA	25	12,1	5.977	40,4	600.314	32,9
RO	22	10,7	520	3,5	874.474	47,9
RR	1	0,5	40	0,3	2.032	0,1
TO	2	1	144	1	5.948	0,3
<b>NORDESTE</b>	<b>87</b>	<b>42,2</b>	<b>3.452</b>	<b>23,4</b>	<b>154.781</b>	<b>8,5</b>
AL	8	3,9	208	1,4	2.870	0,2
BA	19	9,2	894	6	53.623	2,9
CE	14	6,8	377	2,6	19.404	1,1
MA	13	6,3	796	5,4	32.296	1,8
PB	10	4,9	213	1,4	9.990	0,5
PE	3	1,5	66	0,4	1.471	0,1
PI	10	4,9	644	4,4	29.993	1,6
RN	3	1,5	118	0,8	2.157	0,1
SE	7	3,4	136	0,9	2.976	0,2
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>27</b>	<b>13,1</b>	<b>1.388</b>	<b>9,4</b>	<b>42.954</b>	<b>2,4</b>
DF	0	0	0	0	0	0
GO	23	11,2	1.036	7	35.856	2
MS	4	1,9	352	2,4	7.098	0,4
MT	0	0	0	0	0	0
<b>SUDESTE</b>	<b>23</b>	<b>11,2</b>	<b>1.700</b>	<b>11,5</b>	<b>37.335</b>	<b>2</b>
ES	1	0,5	39	0,3	569	0
MG	12	5,8	527	3,6	27.013	1,5
RJ	6	2,9	698	4,7	3.092	0,2
SP	4	1,9	436	3	6.661	0,4
SUL	11	5,3	940	6,4	14.349	0,8
PR	7	3,4	804	5,4	11.174	0,6
RS	4	1,9	136	0,9	3.175	0,2
SC	0	0	0	0	0	0
<b>BRASIL</b>	<b>205</b>	<b>100</b>	<b>14.748</b>	<b>100</b>	<b>1.823.623</b>	<b>100</b>

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011.

No total, de acordo com o INCRA, até 30 de junho de 2010 estavam em execução 8,6 mil projetos de assentamento, abrangendo uma área de 84,4 milhões de hectares e abrigando 902,8 mil famílias. Destas, a maior parte está na região norte (43%) e na região nordeste (33%). Juntos, os estados do Pará, Amazonas, Maranhão e Mato Grosso, que concentram pouco mais de 50% das famílias assentadas, compreendem 70% da área total dos assentamentos (IPEA, 2011).

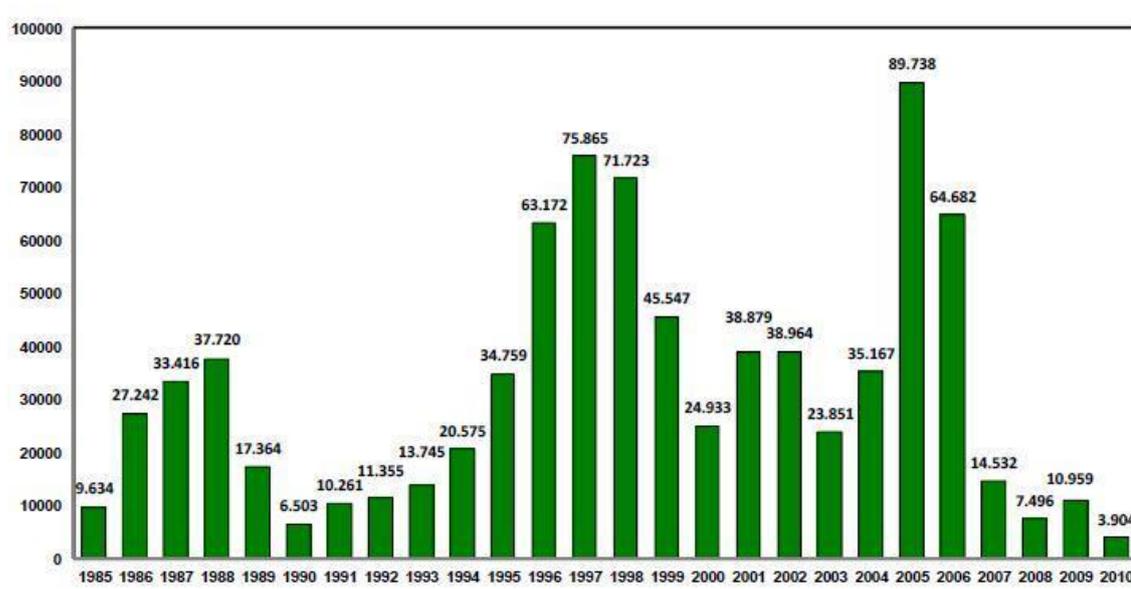
As figuras abaixo mostram, respectivamente, o número de assentamentos criados e o número de famílias assentadas, comparativamente durante os anos de 1985 a 2010.

**Figura 3** – Brasil – Número de Assentamentos Rurais – Áreas Obtidas – 1985-2010



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2011.

**Figura 4 – Brasil – Número de Famílias Assentadas – Áreas Obtidas 1985-2010**



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2011.

Acrescente-se o fato de que, na mesma linha de seu antecessor, o governo Lula deu ainda continuidade às linhas de financiamento para compra de terras por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), incorporando também diretrizes agrárias do Banco Mundial:

Entre os seus princípios está a difusão da concepção de alívio da pobreza rural, a substituição da questão agrária pelas políticas de desenvolvimento rural sustentável, a perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar, como negação do camponês, enquanto sujeito político de sua própria recriação. A concepção de campo assume um caráter neoliberal ao passo em que o mercado detém centralidade na criação e recriação do campesinato (RAMOS FILHO, 2008, p. 233).

Dados do IPEA corroboram essa constatação: de acordo com o Instituto, 918 projetos de assentamentos foram constituídos por meio da compra e venda de terras, compreendendo 2,6 milhões de hectares. No entanto, “embora ainda represente parcela pequena no conjunto dos PAs em execução, a modalidade tem apresentado crescimento crescente: de 2007 a 2010, mais que dobrou a área adquirida por esse mecanismo relativamente aos períodos anteriores” (IPEA, 2011).

De forma geral, a ampla coligação feita no processo eleitoral, e avalizada pela ala hegemônica do Partido dos Trabalhadores, determinou um curso político

bastante controverso. Conforme Teixeira (2003), a opção política do governo, que o levou a uma base política de amplo espectro e a uma conduta conservadora na economia, repercutiu no plano institucional e na performance do programa agrário. Por outro lado, além da sua ampla e diversificada base de sustentação, a bancada ruralista (que em parte, inclusive, compõe a sua base no Executivo), constitui ainda um relevante entrave para medidas mais efetivas em se tratando da problemática rural. Exemplo disto é a ressonância que encontra no Ministério da Agricultura, que foi durante os 8 anos do governo Lula e até o presente momento do governo Dilma, coordenado por representantes das alas mais conservadoras da agricultura, mantendo forte apoio às grandes exportações.

Ressalte-se aqui a manutenção de um significativo poder político da classe latifundiária, “como resultado de vínculos estreitos mantidos com outros setores empresariais e a grande mídia, além de uma importante presença no Congresso Nacional e forte atuação política nos âmbitos estadual e municipal (CARTER, 2010, p. 61). Com base em dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Carter (2010) ilustra as conseqüências da enorme disparidade social no acesso ao poder político: entre 1995 a 2005, enquanto 6.120.000 camponeses sem-terra (e agricultores familiares) tinham, em média, 10 representantes como deputados federais, 22.000 grandes proprietários rurais (e agronegócio) tinham 93 deputados federais, em média, ligados a esse setor social. E complementa: “esse sistema é o resultado de uma antiga tradição elitista na política brasileira e de arranjos institucionais criados durante o século XX que solaparam a participação política dos setores populares” (CARTER, 2010, p. 62), o que obviamente dificulta as tentativas de democratização política e extensão igualitária dos direitos de cidadania.

Da mesma forma, com relação ao aparato normativo criado na gestão FHC, como a medida provisória que impede vistorias em terras ocupadas, o governo evitou adotar uma postura mais firme:

Para não melindrar a sensível porção conservadora da sua base de sustentação, manteve-se o aparato normativo que impõe óbices legais inadmissíveis ao processo de reforma agrária e o instrumental repressivo aos trabalhadores instituído pelo governo FHC, ainda que, na prática, o governo venha ignorando tais instrumentos (TEIXEIRA, 2003, p. 10).

De forma geral, o governo Lula evitou adotar uma postura mais ofensiva para a implementação da reforma agrária no país, deixando de promover, inclusive, medidas com um impacto político relativamente menor que um processo amplo de reestruturação fundiária, como a revisão dos prazos de resgate dos TDAs, a determinação do fim dos juros compensatórios em processos de desapropriação, ou o confisco de propriedades em que se utiliza o trabalho escravo. No entanto, não promoveu ações de criminalização dos movimentos sociais do campo e estabeleceu uma conjuntura de maior diálogo com os atores da luta pela terra.

Sua eleição, em 2002, e reeleição, em 2006, sem dúvida resultaram em uma nova e distintiva postura no relacionamento do MST com o Estado em geral e com o Estado de direito em particular. Se pudéssemos acreditar na retórica, as questões fundiárias deveriam ter recebido nova prioridade. Não havia mais a tensão repressiva que fundamentava as relações entre o Movimento e os governos posteriores ao regime militar. Pelo menos no plano emocional, setores importantes do governo Lula, incluindo o próprio presidente, eram favoráveis à reforma agrária. Isso levou à sedutora possibilidade de que, pela primeira vez em décadas, seria possível ocorreu uma reorientação fundamental do Estado – e seu corolário, um afrouxamento do regime jurídico e a descriminalização das lutas pela terra. (MESZAROS, 2010, p. 435).

Movimentos sociais e governo passaram a um novo patamar de relação, por vezes contraditório: por um lado, não há como negar que houve uma alteração real na correlação de forças de forma tal que há hoje uma articulação mais consolidada entre os diversos atores ligados à temática agrária com o próprio governo, o que pode ser observado como uma certa abertura para a discussão dos pleitos das organizações dos trabalhadores rurais, bem como dos projetos governamentais a serem implementados. Este processo remete a outra medida positiva do governo Lula, que tem a ver com o reconhecimento, por parte do governo, da legitimidade dessas organizações. Ao contrário do que ocorria no governo FHC, que buscava minar as formas de organização dos movimentos, o Plano de Emergência para os acampados, por exemplo, garante cesta básica e prioriza o assentamento destas famílias.

Por outro lado, o apoio dos movimentos sociais ao governo por vezes acaba por minar a pressão e a reivindicação mais radicais, fundamentais para a implementação de qualquer programa mais efetivo de reforma agrária.

As contradições nesse processo são evidentes, ligadas à fragmentação do próprio movimento camponês, vinculadas tanto ao movimento mais amplo de fragmentação nas lutas sociais vinculado à disseminação do ideário neoliberal, quanto a influência de determinados setores da própria agricultura familiar que busca associação com o agronegócio; bem como à repercussão do discurso do agronegócio no seio de setores historicamente vinculados a luta pela reforma agrária, inclusive no meio acadêmico. “As dificuldades crescentes para relançar o movimento pela reforma agrária no governo Lula têm por manifestações imediatas mais evidentes a paralisia do processo e a recusa de adoção de ações de envergadura no atual governo” (DELGADO, 2010a, p. 106).

Ao final dos dois mandatos do governo Lula, a reforma agrária continua a ser uma bandeira a ser conquistada.

Diferentemente das eleições anteriores, a reforma agrária mal chegou a ser mencionada na plataforma de campanha de Lula para 2006.

Ao longo do seu primeiro mandato, Lula foi forçado a fazer mais concessões aos partidos políticos tradicionais. Parte do novo alinhamento envolvia uma relação ainda mais próxima com o agronegócio. No início de 2007, Lula se tornou um defensor entusiasta do etanol, chegando a elogiar os barões do açúcar do Brasil como ‘heróis nacionais’. Para o MST, que há tempos argumentava que, enquanto milhões de brasileiros viviam na pobreza nas favelas do país, enormes extensões de terra não podiam ser utilizadas por serem alocadas ao cultivo de combustível agrícolas, a mensagem não poderia ser mais clara: a reforma agrária estava fora da agenda política do governo Lula. Durante sua história de 25 anos, o MST quase sempre avançou na base da sua própria capacidade de organização. Para a amarga decepção da maioria dos militantes do MST, a era do governo Lula provaria não ser uma exceção (BRANFORD, 2010, p. 430,431).

De toda forma, permaneceram as ações de luta pela reforma agrária. Apenas em 2009, para se ter um exemplo, foram registradas 391 ocupações de terras, envolvendo 37.075 famílias, distribuídas em praticamente todos os estados da federação (mas com maior concentração nos estados do Pará, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná) (FERNANDES, 2010a, p.16).

Em 2011 assume a presidência Dilma Rouseff, sob as mesmas bases aliadas do governo anterior. Obviamente, não há como fazer uma avaliação conclusiva de

seu governo, ainda em seu segundo ano, no que tange à questão da reforma agrária, apenas a tecer algumas considerações e apontar algumas tendências.

De início, cabe destacar que a reforma agrária praticamente não foi tratada nos principais debates eleitorais de 2010. As referências ao tema, ademais, restringiam-se quase sempre à atuação dos movimentos sociais e a postura dos candidatos em relação às táticas de luta empregadas pelos movimentos. “A perspectiva criminalizante com que o tema foi tratado, inspirada em uma concepção privatista-mercantil do direito de propriedade que não punha jamais em relevo o princípio da função social da terra, não poderia reconhecer na reforma agrária um eixo estratégico para o desenvolvimento do país” (IPEA, 2011, p. 231).

O debate limitado já trouxe indicativos de que a reforma agrária, como dimensão de eixo de desenvolvimento, teria dificuldades para se impor no novo governo, o que tem se apresentado com clareza nesse início de mandato.

Enquanto o Poder Judiciário apresenta alguns avanços pontuais, como as decisões do Superior Tribunal de Justiça, que declarou devoluta uma extensão de 1.329 hectares de terras griladas no Pontal do Paranapanema, e do Conselho Nacional de Justiça, que cancelou 6.102 registros irregulares de terra no Pará (cuja soma das áreas dos imóveis corresponde a 88,7% da área do Estado), o Poder Legislativo mantém-se forte na defesa dos interesses do agronegócio. A bancada ruralista propõe de forma recorrente iniciativas (projetos de lei, emendas ou decretos) que buscam retroceder as garantias dos direitos territoriais de indígenas e quilombolas, de reforma agrária e de conservação do meio ambiente, criando barreiras à efetivação do princípio constitucional da função social da terra e tentando retirar do Poder Executivo a função de demarcação de terras. Conforme apresentado pelo IPEA:

Com relação à reforma agrária, podem-se observar três tipos de intenções: eliminar os índices de produtividade que permitem aferir se uma grande propriedade é improdutiva e, por consequência, passível de desapropriação para fins de reforma agrária; transferir do Poder Executivo para o Legislativo a competência de atualizar os índices de produtividade e de promover desapropriação para fins de reforma agrária<sup>11</sup> (IPEA, 2011, p. 233).

---

<sup>11</sup> Para detalhamento dos Projetos de Lei, ver IPEA, 2011.

Ponto polêmico que ocupou parte importante da agenda parlamentar de 2011 e 2012 refere-se ao projeto de reforma do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), apresentado por meio do Projeto de Lei nº 1.876/1999, e contestado ferrenhamente pelos ambientalistas por representar recuos significativos em relação ao código vigente e incluir mecanismos que fragilizam severamente as normas de preservação ambiental no país. O projeto representa muito mais permissividade no que concerne às regras de preservação ambiental, e o faz com um discurso de que as leis atuais freiam o desenvolvimento econômico da agricultura brasileira (o que não se coaduna, aliás, com o seu estatuto de grande potência agrícola).

Apresentando como principal meta de governo o combate à extrema pobreza no país, o Programa lançado com esta finalidade em junho de 2011 – “Brasil sem Miséria”, ao mesmo tempo em que reporta ao campo a principal concentração da pobreza no país, não faz nenhuma proposição relativa à alteração da estrutura fundiária no campo: a reforma agrária não está entre as políticas propostas.

Aliás, a reforma agrária distancia-se cada vez mais da agenda política governamental, ausentando-se inclusive, por vezes, dos discursos dos representantes dos órgãos intrinsecamente ligados à questão agrária – MDA e INCRA.

Bastante ilustrativa foi a entrevista publicada pela Carta Capital em 03 de agosto de 2011 com o então Ministro do Desenvolvimento Agrário Afonso Florence, que apresenta – no que foi identificado pela reportagem como “autismo governamental sobre a reforma agrária” – o seu desconhecimento e a ausência de planejamento sobre o tema, simbolizando o papel – irrisório – da reforma agrária na agenda governamental<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>CARTA CAPITAL (CC) – *Quantos novos assentamentos foram feitos e quantos estão planejados? Quantas famílias sem-terra serão assentadas por este governo?* AFONSO FLORENCE (AF) – Fizemos e faremos novos assentamentos. Temos uma dotação orçamentária de R\$ 530 milhões para 2011.

CC – *Mas não houve uma ampliação do orçamento que aponte neste sentido... Já ocorreram cortes, inclusive... Qual é o plano?* AF – Houve e há uma turbulência internacional, e o governo adota medidas macroprudenciais, mas, mesmo assim, a rubrica não foi contingenciada. O Orçamento é positivo e prudente com o Plano Safra. Para se ter ideia, só a PGPM da agricultura familiar prevê 300 milhões para 2011.

CC – *Quanto desta verba será destinada aos novos assentamentos em 2011?* AF – Em 2011 estaremos investindo em obtenção de terras, créditos, programas como o de aquisição de alimentos, o de garantia de preço mínimo....

CC – *Houve uma mudança de foco na política de reforma agrária?* AF – Digamos que a política da reforma agrária ganha um contorno de reforma agrária de desenvolvimento. Não há mudança, no entanto... Olha, tenho lido bastante sobre a situação agrária, pois minha experiência é na área urbana da Bahia.

CC – *Eu gostaria que o senhor fosse mais específico ao menos em relação aos números.* AF – O PPA está em elaboração. Nós estamos aperfeiçoando nosso planejamento. Estamos conversando com os movimentos sociais, quilombolas... Mas vamos ampliar e consolidar os assentamentos.

Registre-se que, em 2011 – o primeiro ano do governo Dilma – o índice de assentamentos da reforma agrária foi o mais baixo dos últimos 16 anos – apenas 22.021 famílias. Em entrevista à Carta Capital, em 11 de março de 2012, o então presidente do INCRA Celso Lacerda apresentou a reduzida meta para o ano corrente: 35 mil famílias assentadas (LACERDA, 2012a). Em outra entrevista, também em março de 2012, ao Jornal Estado de São Paulo, Lacerda afirma que, com a ascensão de Dilma, o foco passou a ser criação de melhores condições para que os assentados produzam:

*Celso Lacerda:* Boa parte da estrutura do Incra está dedicada hoje à assistência técnica, melhoria das condições de infraestrutura, regularização ambiental. (...) Isso reduziu em parte a capacidade de assentar novas famílias, mas é preciso compreender que a reforma não se resume à criação de novos assentamentos (LACERDA, 2012b).

Em entrevista publicada em 06 de junho de 2010 na Carta Capital, a própria presidenta Dilma afirmou que o processo de reforma agrária já realizado no Brasil foi bastante significativo, e o seu discurso está orientado no sentido de valorizar outras formas de apoio à agricultura familiar em detrimento da reestruturação fundiária:

*Carta Capital:* Ainda é preciso fazer uma reforma agrária de grande monta?

*Dilma Roussef:* Tivemos um processo de reforma agrária muito significativo, foram 500 mil hectares. Não é trivial. Ainda tem gente para ser assentada, mas política de assentamento não é só comprar terra. A forma como se fazia assentamento antes era colocar o cara no meio do nada. A agricultura familiar no Brasil deu certo porque tem um suporte no programa de aquisição de alimentos. Tem seguro, garantia à safra, política de preço mínimo. Demos um tecido econômico social, de apoio, à pequena propriedade no Brasil, que responde por 40% da riqueza que se gera no campo.

---

CC – Não há sequer estimativas, uma idéia geral de quantas famílias serão assentadas em 2011? AF – Não trabalho com estimativas e não temos números aqui que permitam um planejamento. Primeiro vamos levantar os números reais.

CC – Ministro, qual é a demanda nacional por reforma agrária? AF – Não há cadastro público de demanda. Há acampamentos, mas os líderes são contraditórios nos dados. Não temos números oficiais.

CC – Quando o governo Dilma terá um planejamento sobre as metas de assentamentos, de distribuição de terras? AF – Não temos este planejamento, nem o teremos rapidamente. Não é essa a nossa abordagem, pois há assentamentos diferenciados, de quilombolas, de litígios, por exemplo, unificados com os novos. E a política de reforma agrária não se restringe à distribuição de terras dessa forma. Olhe, eu gostaria de ter os instrumentos apurados, mas não os tenho (FLORENCE, 2011).

*Carta Capital:* Mas se uma grande parte da miséria, como a senhora falou, está na zona rural, tem algum problema aí. Talvez tenha faltado reforma agrária.

*Dilma Roussef:* Vou repetir: não se resolve o problema do campo só dando terra. Tem de dar condições de produzir, sustentar a produção, apoio com assistência técnica, comprar a produção, garantir a comercialização, o acesso ao trator (ROUSSEF, 2010).

Claro está que o conceito de reforma agrária defendido pelo atual governo, que enfatiza a recuperação e o apoio técnico aos assentamentos existentes, segue a linha do “menor conflito” com os setores agrícolas dominantes, excluindo da pauta o conteúdo fundamental da reforma agrária como redistribuição de terra. Obviamente, as outras questões são fundamentais e merecem uma atenção especial – e maior do que ocorre – por meio tanto das políticas agrárias que são desenvolvidas pelo governo federal, do ponto de vista do apoio à produção, quanto daquelas políticas sociais necessárias à construção de um território que possibilite a realização de uma vida com sentido – de habitação, educação, saúde, etc.

Assim, de forma geral, ao início de seu mandato podemos tecer as mesmas considerações apresentadas por Pereira em relação ao governo de Lula:

A amplitude da frente política que oferece sustentação ao governo Lula restringe as possibilidades de democratizar a estrutura fundiária do Brasil. É um paradoxo aparente. Mas há um fato incontornável: ao incorporarmos setores ligados ao agronegócio no âmbito da frente, trazemos com eles um conjunto de interesses que se contrapõem a reforma agrária e ao desenvolvimento sustentável por considerá-los questões anacrônicas (PEREIRA, 2010, p. 483).

Neste processo, reproduz-se a desigualdade no campo. Um dado importante oferecido pelo Censo Agropecuário de 2006 refere-se à manutenção da concentração da estrutura fundiária brasileira entre os anos de 1996 e 2006: neste período, apesar de haver um aumento da participação dos estabelecimentos da agricultura familiar, que passaram de 85 para 88% do total (4.139 milhões para 4.551 milhões), e um aumento da participação relativa da agricultura familiar no valor bruto da produção, de 38 para 40%, houve uma pequena diminuição da sua área total em quase 1% (107,8 para 106,8 milhões de hectares). As políticas de crédito contribuíram para a reprodução dessa desigualdade na alocação de seus recursos: “mais de 80% do gasto previsto nos planos-safras para o setor agropecuário são

dirigidos a cerca de 15% dos produtores, ao passo que aos demais 85% cabem 20% dos recursos” (IPEA, 2011).

Enfim, permanece a omissão do governo em atualizar os índices de produtividade agrícola, em assumir a função social da propriedade da terra em todas as suas dimensões para efeitos de desapropriação, em definir um limite para o tamanho das propriedades rurais, e em assumir a reforma agrária, definitivamente, como programa de governo.

Reitera-se, nesse processo, a tese de que a principal força hoje em defesa da reforma agrária reside nos movimentos sociais.

A perspectiva aqui tomada por referência é a de que a intervenção e a pressão exercidas pelas mobilizações e organizações de trabalhadores rurais na luta pela terra consistem em fatores fundamentais na correlação de forças envolvidas num processo de transformação da realidade prevalecente no meio rural, e que, ainda hoje, e com a mesma força, são determinantes para os rumos da política agrária no país, mesmo frente a uma situação inédita e, por vezes contraditória, de se ter no Estado, histórica e estruturalmente ligado às elites dominantes, uma coligação de frente popular, liderada por um partido vinculado, desde a sua origem, a demandas dos trabalhadores, tais como a reforma agrária.

### ***1.6 Reforma agrária no Brasil do século XXI: debate e luta***

De um lado, os céticos da reforma agrária. De outro, um conjunto variado de defensores. Expressando diferentes percepções da realidade, e interesses diversos, as teses em voga no debate sobre a questão agrária atestam: a reforma agrária permanece em disputa. Para além da questão fundiária e do desenvolvimento rural, os assuntos em pauta “levantam problemas mais profundos da sociedade brasileira. Na alvorada do século XXI, a reforma agrária continua sendo parte de uma conversa complexa e contenciosa sobre o futuro do Brasil – suas promessas e necessidades, seus temores e sonhos” (CARTER, 2010, p. 71).

A configuração contemporânea do debate sobre a questão agrária depara-se com novos contornos próprios da situação política e econômica atual, que traduz-se

em novos elementos e diferentes concepções de reforma agrária nesta primeira década do século XXI.

De forma geral, as medidas implementadas até hoje representam o que Carter (2010) chama de reforma agrária conservadora, resultado de vários fatores históricos apresentados ao longo deste capítulo, relativo à construção política da acentuada desigualdade agrária no Brasil, e da manutenção da estrutura fundiária altamente concentrada. Utilizadas como mecanismos para satisfazer exigências imediatas, neutralizar conflitos locais e, acima de tudo, evitar um confronto maior com os grandes proprietários de terra, as medidas utilizadas não representaram “ações contundentes com o objetivo de transformar o sistema fundiário e suas assimetrias nas relações de poder. O efeito distributivo das políticas agrárias do Brasil, apesar de significativo em alguns municípios, tem tido um impacto mínimo sobre a estrutura agrária do país” (CARTER, 2010, p. 60,61).

A questão agrária, por sua vez, passa a incluir novos elementos, e o maior desafio para o desenvolvimento da agricultura familiar camponesa torna-se o agronegócio. Seus representantes impulsionam a chamada “reforma agrária de mercado”, fundamentada nas teses preconizadas pelo Banco Mundial, como uma tentativa de desorganizar a luta popular e reduzir ao mercado as ações de reforma agrária.

Claro está que “a reforma agrária não se presta ao negócio, ela é um processo político muito mais amplo, não está resumida à dimensão econômica, assim como o desenvolvimento, a reforma agrária é multidimensional” (FERNANDES, 2010a, p.4). No entanto, a reforma agrária de mercado ganhou força na era FHC. A sua concepção é a de que o processo de obtenção de terras deve ser por este regulado. Da mesma forma, o assentado é visto como “um empreendedor que deve se ajustar ao mundo dos negócios e nele se mostrar competitivo”, de maneira que, após um período curto de consolidação dos assentamentos, o mercado deve tornar-se “o regulador maior das atividades desse contingente recém-chegado a terra” (MEDEIROS, 2002, p.69). Nessa perspectiva, de acordo com Fernandes, “o conceito clássico que defende a penalização dos latifundiários por meio da desapropriação vem perdendo espaço na correlação de forças que mantém a reforma agrária na pauta política” (FERNANDES, 2009, p.4). Ou seja, ainda que seu programa principal não tenha tido continuidade, o Banco da Terra, “esta política

criou novos conteúdos para o conceito de reforma agrária que passou a ter na relação de compra e venda uma possibilidade mercantilista de realização” (FERNANDES, 2009, p.4).

Da mesma forma, algumas proposições do Novo Mundo Rural<sup>13</sup>, bem como do paradigma da agricultura familiar por ele difundido, também fortalecidos no governo FHC, ganharam eco e permanência inclusive nos governos petistas. Assim, estes novos significados para a reforma agrária não vem sendo assumidos apenas por setores mais conservadores da sociedade. Ao contrário, tem tido grande repercussão no meio acadêmico e, inclusive, no seio de algumas organizações de trabalhadores rurais, como a CONTAG.

Fernandes apresenta a difusão do “paradigma do capitalismo agrário” como símbolo deste processo:

No auge do neoliberalismo e do agronegócio, na década de 1990, surgiu uma corrente teórica conhecida como o ‘paradigma do capitalismo agrário’. Essa visão da economia rural entende que a questão agrária pode e deve ser resolvida pela integração dos camponeses ao mercado dominado pelo agronegócio, com o estímulo de políticas desenvolvidas pelo Estado. Assim seria superado o problema agrário do capitalismo. Essa leitura apresenta forte contraste com o que poderíamos chamar de ‘paradigma da questão agrária’, que enfatiza o desenvolvimento desigual e contraditório gerado pelo capitalismo agrário, e insiste no antagonismo inerente entre o capitalismo agrário e a resolução da questão agrária em sociedades altamente iníquas e excludentes, como a brasileira.

O paradigma do capitalismo agrário teve impacto notável no pensamento e no discurso sobre a questão agrária. Além de criar novos conceitos de conteúdos eufemísticos, como ‘agricultura familiar’ para substituir o conceito de ‘agricultura camponesa’, ou ‘agricultura empresarial’ para substituir o conceito de ‘agricultura capitalista’, gerou uma compreensão linear a respeito do desenvolvimento da agricultura (FERNANDES, 2010b, p. 188).

---

<sup>13</sup> O Programa “Novo Mundo Rural” consiste na principal referência da implementação da política agrária do governo FHC, no qual reconhece a relevância dos pequenos agricultores para o desenvolvimento do campo e cria uma série de medidas para tratar da questão agrária. De acordo com Fernandes, entretanto, as políticas aí consolidadas “têm o capital e o mercado como principais referências, de modo que procura destituir de sentido as formas históricas de luta dos trabalhadores. A luta pela terra, que tem como princípio o enfrentamento ao capital, defronta-se com esse programa, por meio do qual pretende convencer os pequenos agricultores e os sem-terra a aceitarem uma política em que a integração ao capital seria a melhor forma de amenizar os efeitos da questão agrária” (FERNANDES, 2001, p.21).

Destarte, além da mercantilização, outros elementos estão reconceitualizando a reforma agrária, em sua perspectiva conservadora, em especial pela territorialização do agronegócio sobre os territórios dos latifúndios, bem como pela estrangeirização do espaço agrário brasileiro. Apesar do agronegócio servir como contra-argumento para a reforma agrária, já que o latifúndio é associado à baixa produtividade e o agronegócio à alta produtividade, “ambos destroem territórios camponeses e indígenas, o meio ambiente e a cidadania, produzindo mercadorias e miséria em todo o mundo” (FERNANDES, 2010a, p.6).

É necessário mapear os paradigmas analíticos e criar diálogos entre eles para debater qual ou quais os modelos de desenvolvimento que queremos para o nosso país. Estas novas realidades que nos fizeram entender que as terras camponesas e indígenas são territórios e que a defesa destas terras é a defesa da Terra. A produção de *commodities* em grande escala está afetando todas as sociedades do planeta, colocando a reforma agrária como política de futuro. Mas ela não deve ser tratada como negócio, ou apenas pela dimensão econômica. Ela precisa ser compreendida como uma política territorial sustentável para superarmos pelo menos duas décadas de destruição social e ambiental causada pelo agronegócio (FERNANDES, 2010a, p.6).

E assim, radicalmente oposta à reforma agrária de mercado, mantém-se viva a perspectiva de uma reforma agrária como uma política voltada para a transformação do modelo de desenvolvimento vigente. A reforma agrária é tida aqui como o próprio questionamento da ordem social, sendo apenas parte de um conjunto de reformas que abarque os mais diversos setores e redirecione o modelo de desenvolvimento, para que este seja efetivamente mais democrático. Tal proposta é defendida, entre outros, por Stédile (1999), que enfatiza a necessidade de se realizar uma reforma agrária sob a ótica dos trabalhadores, que atenda às suas necessidades, o que requer uma amplitude bem maior que a simples distribuição da terra como forma de democratizar a sociedade no meio rural:

Tal processo de reforma agrária, além da democratização da propriedade da terra, deverá promover também a democratização do comércio agrícola, dos processos agroindustriais, do acesso ao capital e também do conhecimento, da educação. Esse seria o significado de uma reforma agrária dos trabalhadores (STÉDILE, 1999, p.194,195).

A proposta de reforma agrária do MST de 1995, enfatiza que a reforma agrária no Brasil deve combinar uma política de ‘massiva’ distribuição de terras com uma política agrícola que combata o atual modelo agrícola hegemônico: “a luta por um ‘novo modelo agrícola’ deve ser entendida como a busca de uma alternativa viável que contemple a pequena e média propriedade, os sem-terra e assentados e os assalariados rurais” (Proposta de Reforma Agrária do MST – 1995, in: STÉDILE, 2005, p. 187). E complementa: “Hoje, não se trata apenas de uma solução para o problema dos sem-terra, mas faz parte de um novo modelo de desenvolvimento nacional e está relacionado com a maioria dos problemas que acontecem nas cidades” (Idem).

Aqui, a necessidade de enfrentamento à ideologia da reforma agrária de mercado coloca-se como ponto fundamental para os movimentos de luta pela terra. Segundo Alentejano, estes têm como desafios:

Retomar o princípio de que os especuladores devem ser punidos por manterem a terra improdutiva, dados os custos que isso gera para a sociedade e a injustiça presente neste fato; recolocar em pauta o confisco das terras improdutivas, exploradas com base em trabalho escravo e outras formas ilegais, negando as desapropriações e a compra de terras, por seu caráter de prêmio aos especuladores e aos latifundiários; retomar o debate acerca do estabelecimento de limites máximos para o tamanho das propriedades, como base para a geração de uma melhor distribuição de riqueza e renda no país; recolocar o debate acerca da melhor forma de titulação da terra, negando a proposta imposta de forma unilateral pelo governo FHC de distribuição de títulos de propriedade, e afirmando o princípio da garantia da terra pública e de seu usufruto em benefício da sociedade (ALENTEJANO, 2002, p.5).

Nessa perspectiva, a inclusão no debate sobre os tamanhos das propriedades, simbolizada pela Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra, em 2010, também assegura novas dimensões para o conceito de reforma agrária: “limitar o tamanho da propriedade e definir uma política de ordenamento territorial para defender os territórios camponeses e indígenas é fundamental para o desenvolvimento sustentável do Brasil” (FERNANDES, 2010a, p.6). Assim, vincular a reforma agrária a outras dimensões, para além da econômica, e como parte de um projeto maior de desenvolvimento, é compreendê-la como uma política territorial sustentável.

Parte considerável do crescimento urbano no Brasil foi absorvida pelo aumento das favelas e loteamentos informais, e pela utilização de calçadas e viadutos como moradia, de forma que atualmente 26,4% da população ainda vivem em ocupações precárias: “As favelas paulistas cresceram a taxas expressivas na década de 1990 (16,4%): se em 1973 elas representavam apenas 1,3% da população de São Paulo, em 1990 já respondiam por um contingente de 19,8% de uma população que já havia passado por uma explosão demográfica” (IPEA, 2011, p. 243).

A adoção de um limite para a propriedade da terra relaciona-se à identificação da concentração fundiária como um dos grandes entraves para a superação das desigualdades no Brasil. Essa é a perspectiva da Campanha supramencionada que, coordenada pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>14</sup>, realizou em 2010 o Plebiscito Popular sobre o Limite de Propriedade.

O fórum propõe o limite máximo de área de 35 módulos fiscais, o que ainda preservaria a estrutura fundiária tripartida atualmente em pequenas, médias e grandes propriedades. O fórum estima, com base no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que a adoção do limite atingiria pouco mais de 50 mil propriedades, um terço das grandes propriedades atualmente cadastradas. O conjunto representaria 2% do total de imóveis rurais existentes no Brasil. Deste contingente, segundo o cadastro do Incra, parte considerável é identificada como improdutiva, mesmo com critérios de produtividade elaborados na década de 1970 (IPEA, 2011, p.244).

O plebiscito contou com a participação de mais de meio milhão de pessoas, das quais 95,52% votaram a favor da adoção do limite, e significou a retomada do debate sobre a necessidade de se limitar o tamanho das propriedades, o que já foi adotado em vários países, como medida de reforma agrária<sup>15</sup>.

Outras proposições de reforma agrária apresentam-se em meio a estes pólos do debate. Também tem ressonância a idéia de uma reforma agrária como política social compensatória. Essa tese, por vezes encontrada nos escritos de Graziano da Silva, defende a idéia de que a estratégia de modernização agrícola resolveu os problemas do ponto de vista econômico-produtivo do país, não cabendo uma ampla

---

<sup>14</sup> O Fórum é composto por diversas organizações, entidades sindicais e movimentos sociais de apoio ou de luta pela terra do Brasil.

<sup>15</sup> Como Japão, Taiwan, Indonésia, Cuba, Síria, Peru, Iraque, Argélia, El Salvador, Nicarágua, Nepal, Índia, Irã, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Itália, Chile, Coreia do Sul, Egito, Filipinas, Tailândia, dentre outros (ver Carter, 2010).

reformulação no setor. Entretanto, justamente pelo seu caráter conservador, refletido num crescimento da concentração fundiária e de renda, faz-se necessária uma política social compensatória, voltada para os excluídos do processo de modernização. A reforma agrária é encarada como uma política social, cujo papel seria o de corrigir as distorções sociais causadas pelo processo de modernização e que o mercado não pode resolver, ao contrário, agrava. Enfim, uma forma barata e eficaz de gerar emprego e renda.

A reforma agrária como política distributiva também é defendida por autores como Eli da Veiga. Essa corrente defende que a adoção da reforma agrária deve ser vinculada a uma política de caráter distributivo, destinada a garantir a segurança alimentar da população e a sustentar a retomada do crescimento econômico do país. A diretriz central seria o apoio e o fomento à agricultura familiar. A reforma agrária deveria ser uma política de democratização do capitalismo brasileiro, embutida, aqui, de um forte sentido econômico.

Com base na experiência histórica dos países do Primeiro Mundo, deve-se pensar que a passagem da economia brasileira para uma fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente poderá prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a fortalecer, aqui também, a agricultura familiar. (...) E é esse objetivo estratégico que dá sentido econômico à reforma agrária. Precisamos de uma reforma agrária que desafogue os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma reforma agrária que transforme arrendatários em proprietários; uma reforma agrária que ofereça terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, numa reforma agrária cuja diretriz central seja o fomento e o apoio à nossa agricultura familiar (VEIGA, 1994, p.91).

Tais concepções não encerram uma alteração da política agrária e agrícola vigente, mas sustentam a possibilidade de coexistência entre dois modelos antagônicos em um capitalismo “menos hostil”, base de um “novo consenso” de um suposto “crescimento com distribuição”. Desconsideram, no entanto, que mesmo a tentativa oficial “de coordenar em um projeto de desenvolvimento os interesses expansivos e ofensivos da grande agricultura comercial de exportação com um modelo que torne ao mesmo tempo viável e dinâmica a agricultura familiar é muitas vezes inviabilizada pelo próprio dinamismo econômico da grande agricultura comercial, voltada às exportações” (MINEIRO, 2010, p. 155,156).

Claro está que os limites e os pontos de intersecção entre as diversas posições por vezes não é facilmente perceptível. De forma geral, no entanto, há uma tendência nos balanços de se apresentar uma crítica do que se convencionou chamar de política de assentamentos rurais e de colonização, que não teriam o caráter real de uma reforma agrária, no sentido de resolver efetivamente a questão agrária no Brasil, mas que são propagandeadas como tal pelos governos que as implementam.

A política de assentamentos rurais baseia-se em assentar famílias de sem-terra em terras desapropriadas, compradas pelo governo. Essa política, entretanto, é parcial e localizada, geralmente aplicada em áreas de conflito, não se destinando a corrigir a concentração da propriedade como um todo. Pode ser considerada como uma política de compensação social, não significando democratização do acesso a terra (GOMES, 2004, p. 78).

A redução da reforma agrária a um programa de assentamentos rurais tem se mostrado a principal via de atuação dos sucessivos governos do pós-regime militar. Um conjunto de dificuldades impostas à reforma agrária contribuem para este quadro de redução permanente de seu conteúdo, conforme apontado pelo IPEA:

A obtenção de terras via desapropriação enfrenta impasses de difícil superação: ela ainda deve valer-se de índices de produtividade fixados com base nos dados do censo agropecuário de 1975 e enfrentar os obstáculos interpostos por segmentos governamentais e antagonistas de variados estratos sociais. Terras públicas, que por mandato constitucional deveriam ser destinadas à reforma agrária, têm tido outras destinações, e a sucessão de CPIs contra o movimento social rural e aos órgãos da reforma agrária paralisa – de tempo em tempo – a política agrária (IPEA, 2011, p. 256).

É claro que, por outro lado, este debate envolve também as críticas à reforma agrária, haja vista as constantes vitórias das forças sociais conservadoras, ligadas às grandes propriedades rurais – o que é facilmente observável frente à permanência quase “intocada” da estrutura fundiária do país.

No campo teórico, Geraldo Muller, Graziano Neto e Zander Navarro são representantes da tese que coloca a reforma agrária, como distribuição de terras, como um processo já desnecessário e até mesmo inviável num país como o Brasil.

Para Muller (1994), o Brasil possui uma excelente máquina agrária, com elevados índices de produção e produtividade e com perspectiva de produzir muito mais sem incorporar mais ninguém, nem como proprietário, nem como trabalhador. A distribuição de terras e a formação de novos proprietários agrários seria, nesse sentido, algo consideravelmente ultrapassado. O fundamental para quantificar e qualificar ainda mais o excedente agrário reside, nessa perspectiva, em dispor de um padrão financeiro que permita intensificar a exploração do trabalho e da terra e a incorporação de progresso técnico. Para o autor, a geração de empregos não reside nas atividades agrárias, mas nos serviços requeridos pelo complexo agroindustrial e, especialmente, pelos serviços sociais indispensáveis à população.

Já Graziano Neto (1994) centra suas teses em três argumentações primordiais: 1 – inexistente farta disponibilidade de terras ociosas para programas de reforma agrária: “o estoque de terras disponível para programas de assentamento rural é bem menor que aquele apregoado, inadvertidamente, pelos entusiastas do distributivismo agrário” (GRAZIANO NETO, 1998, p.164); 2 – não há interessados o suficiente: é falso crer que todo o trabalhador aspira a ter uma propriedade de terra – sonho este pequeno burguês; o que todos querem é melhorar suas condições de vida e trabalho (GRAZIANO NETO, 1994); e 3 – um programa de reforma agrária seria consideravelmente ineficaz em seu objetivo principal que é atacar o problema da miséria no país: além de reduzido resultado econômico, os assentamentos rurais apresentam um custo muito elevado de implantação e manutenção (GRAZIANO NETO, 1998).

Assim, de forma geral, os opositores da reforma agrária argumentam que a modernização tecnológica da agricultura, promotora do aumento da produtividade de alimentos e do lucro do agronegócio torna a reforma agrária uma política irrelevante para o desenvolvimento rural, somada à suposta redução de terras improdutivas frente à conversão de grandes propriedades em empresas de agronegócio, responsáveis por 42% de todas as exportações brasileiras, “uma das principais fontes de rendimentos em moeda estrangeira necessárias para pagar a dívida externa do país e reduzir a dependência dos credores internacionais” (CARTER, 2010, p. 67). Assim, conforme Carter, “a significativa contribuição do agronegócio para o crescimento da economia nacional justifica, segundo os oponentes da reforma, a proteção de todas as propriedades rurais produtivas, independente do

seu tamanho” (Idem). Acrescente-se ainda os argumentos relativos à urbanização da sociedade brasileira, como um êxodo irreversível do campo; à impossibilidade dos camponeses competirem no mercado atual, retratado pelos assentamentos como favelas rurais; bem como à “violência e o autoritarismo” dos movimentos rurais, como “ameaças” à democracia e ao Estado de direito.

Este vasto conjunto de argumentação contrário, ao menos, a uma reforma agrária efetiva e massiva, é utilizado também por vários segmentos sociais atrelados, direta ou indiretamente, à grande propriedade rural. Entre eles, podem-se citar várias entidades patronais, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Organização das Cooperativas do Brasil, a União Democrática Ruralista (UDR), a Associação Nacional de Criadores de Gado Zebu, o Sindicato Nacional de Pecuaristas, entre vários outros sindicatos e associações, que defendem “o direito sagrado de propriedade garantido pela Constituição”.

Também os artigos, publicados na grande imprensa – em geral ligada de alguma forma aos grandes proprietários de terra ou à própria bancada ruralista, e que constitui um poderoso meio de ‘formação de opinião’ – reforçam constantemente a sua tradição conservadora. Nestes espaços, os movimentos sociais são, constantemente, alvos de ataques diretos.

Ponto menos questionado, este sim, é o de que, se o projeto de reforma agrária dominante, até praticamente o fim do regime militar, consistia numa aliança entre burguesia nacional e classe trabalhadora, como forma de impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas, o desenvolvimento do capitalismo sem a necessidade da realização da reforma agrária delegou à classe trabalhadora a responsabilidade de, “sozinha”, conquistar a reforma agrária.

A principal segurança de sua argumentação, em defesa da reforma agrária, está na profunda injustiça social do Brasil, que a eleva a um importante patamar enquanto política necessária para “diminuir a pobreza, promover a inclusão social e reduzir a acentuada desigualdade social do país” (CARTER, 2010, p. 54). Somam-se aqui mais um conjunto de argumentos em favor da reforma agrária no Brasil atual, que Carter resume da seguinte forma:

Apesar de sua urbanização, o Brasil ainda possui grande quantidade de pessoas que poderiam se beneficiar de uma reforma fundiária e uma ampla disponibilidade de terra a redistribuir, o que torna a questão agrária um assunto político de relevância atual. (...) Com programas de apoio adequados, a reforma agrária poderia estimular a produtividade rural, em especial para o consumo interno. A maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros, destacam, é produzida por lavradores familiares. (...) Além disso, os agricultores familiares apresentam maior produtividade por hectare do que fazendeiros de grande escala e geram 87% de toda a mão de obra rural no país. (...) Por meio da criação de empregos rurais, a reforma agrária reduziria o êxodo dos pobres do interior do país, mitigando os crescentes índices de criminalidade e as salientadas expressões de violência urbana. Com o fortalecimento das comunidades rurais, poder-se-ia estimular a revitalização de pequenos municípios em várias regiões do Brasil (...). Uma reforma agrária substancial ajudaria a melhorar a qualidade dos direitos de cidadania e democracia no Brasil. (...) A agricultura familiar costuma ser mais ecológica e produzir alimentos mais saudáveis. Desse ponto de vista, a reforma agrária ajudaria a promover um 'padrão de desenvolvimento mais sustentável e endógeno', fundado em princípios de justiça social e preocupação pelo bem-estar do imenso contingente de pessoas marginalizadas no Brasil. (CARTER, 2010, p. 69,70).

Registre-se que a estimativa de demanda por terra, conforme apresentado pelo IPEA, é de 4 milhões de famílias, o que envolve famílias acampadas, famílias com acesso precário à terra, e minifundiários (IPEA, 2010). Além disso, de acordo com o Cadastro Oficial, o Brasil tem, no mínimo, 231,3 milhões de hectares de terras não produtivas, públicas e privadas (CARTER, 2010). Isso sem contar com a aplicação dos preceitos constitucionais da função social da terra em todas as suas dimensões – econômica, social e ambiental, e como princípio coletivo, o que jamais foi considerado, e que por si só já garantiria a desconcentração da estrutura fundiária. “Estrutura fundiária altamente desigual e concentrada está em franca contradição com tal premissa consituticional, uma vez que a concentração de grandes áreas em poder de poucos impede o desenvolvimento da grande maioria de agricultores familiares que detém pouca terra e é o principal produtor de alimentos” (IPEA, 2010, p. 249). O combate à concentração fundiária deveria ser, assim, a principal motivação para uma política de reestruturação agrária. Além disso, a destinação de mais áreas para o trabalho da agricultura familiar propiciaria o aumento do valor da produção no campo, o aumento da mão-de-obra empregada e residente no campo, e o aumento do mercado interno de alimentos.

Em alternativa a uma agricultura dominada por *commodities*, pela grande monocultura que, com financiamento do Estado, produz exclusivamente para o mercado externo e se sujeita às oscilações de preço e demanda deste, a reforma agrária apresenta-se como etapa fundamental para a construção de modelo agrícola voltado à produção de alimentos de melhor qualidade para o mercado interno, tendo, por horizonte de referência, a valorização do trabalho, a segurança e a soberania alimentar do país (IPEA, 2010, p.273).

Fato é que o confronto entre críticos e defensores da reforma agrária tem sido nos últimos anos um dos principais divisores de águas na política brasileira, e envolve questões para além do problema fundiário e o desenvolvimento rural.

São incertas, assim, as perspectivas de uma reforma agrária efetiva no Brasil, um dos países do mundo mais retardatários e injustos quanto à sua distribuição de riqueza. As enormes barreiras políticas enfrentam a necessidade da reforma agrária, mesmo frente às suas consideráveis possibilidades em termos de terra e de público.

O futuro da reforma agrária brasileira será definido, em médio e longo prazos, por uma constelação de elementos demográficos, econômicos e ambientais, além de uma série de fatores políticos. O encaminhamento de tudo isso nos próximos anos dependerá muito da correlação de forças sociais e políticas, das ideias articuladas na esfera pública e, em última instância, da vontade política dos governantes. (...) Tudo isso terá consequências para as futuras lutas pela democracia e justiça social no Brasil (CARTER, 2010, p. 66).

De toda forma, é imprescindível registrar que, mesmo frente a toda esta resistência (por vezes dissimulada) à reforma agrária, além do histórico controle político, econômico e social que é associado à posse da terra no Brasil, os movimentos sociais na luta pela terra – luta sempre presente na história brasileira –, por seu turno, continuam conquistando uma importante visibilidade frente ao conjunto da sociedade, promovendo ações diretas de luta pela terra e expressando, simultaneamente, um questionamento da estrutura fundiária e do próprio padrão de desenvolvimento hegemônico.

Há que se considerar, por certo, os desafios postos aos movimentos sociais, como indica Passarinho (2010), frente aos efeitos que a ideologia dominante exerce sobre o conjunto da sociedade, em particular com a brutal apologia do individualismo e do exercício do consumismo como formas de realização humanas, e uma crescente desvalorização do trabalho coletivo e solidário.

Assim, por um lado, os dias atuais são marcados por uma forte ofensiva do capital em relação aos movimentos sociais, expressa na hegemonia da política neoliberal no mundo, que reforça a fragmentação e a individualização social. Por outro, no entanto, a formação de identidades coletivas no interior dos movimentos de luta pela terra, no Brasil, contrariam essa ofensiva e questionam o próprio modo de produção capitalista em curso, através, inclusive, da construção de novas formas de sociabilidade e de organização do trabalho.

Tal fator pode ser observado pela mobilização dos trabalhadores em movimentos que se organizam por todo país, com forte poder de pressão e considerável expressão social. Destes, o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – é o mais significativo no que se refere à luta pela terra no Brasil. Originado do avanço das lutas e da organização dos trabalhadores no campo, no sul do país, no início dos anos 1980, o movimento foi oficialmente fundado em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel (PR), organizando-se como um movimento nacional de luta pela reforma agrária. O MST está hoje organizado em praticamente todos os estados da federação. No movimento de construção e expansão do MST, foram surgindo diversas comissões, equipes, núcleos, setores e outras formas de atividade, que se configuram bases de reflexão, discussão e encaminhamento das questões ligadas à luta pela terra em todas as suas dimensões. Seus princípios podem ser representados por suas palavras de ordem, assumidas em congressos nacionais do movimento: “Terra para quem nela trabalha” (1979); “Sem reforma agrária não há democracia” (1984), “Ocupação é a única solução” (1985); “Ocupar, Resistir e Produzir” (1990); “Reforma agrária, uma luta de todos” (1995); “Por um Brasil sem latifúndio” (1999); e “Reforma Agrária por Justiça e Soberania Popular (2007).

Em entrevista à Carta Capital, em 1º de agosto de 2011, a liderança do MST João Pedro Stédile reafirmou a defesa da concepção de uma reforma agrária popular, promotora de um novo padrão de vida e de produção de alimentos:

*João Pedro Stédile:* Cabe aos movimentos sociais do campo se organizarem e lutarem agora, por um novo tipo de reforma agrária. Chamamos de reforma agrária popular. Além da desapropriação de grandes latifúndios improdutivos é preciso reorganizar a produção agrícola, com um novo modelo. Nós defendemos políticas que priorizem a produção de alimentos. Alimentos saudáveis, sem

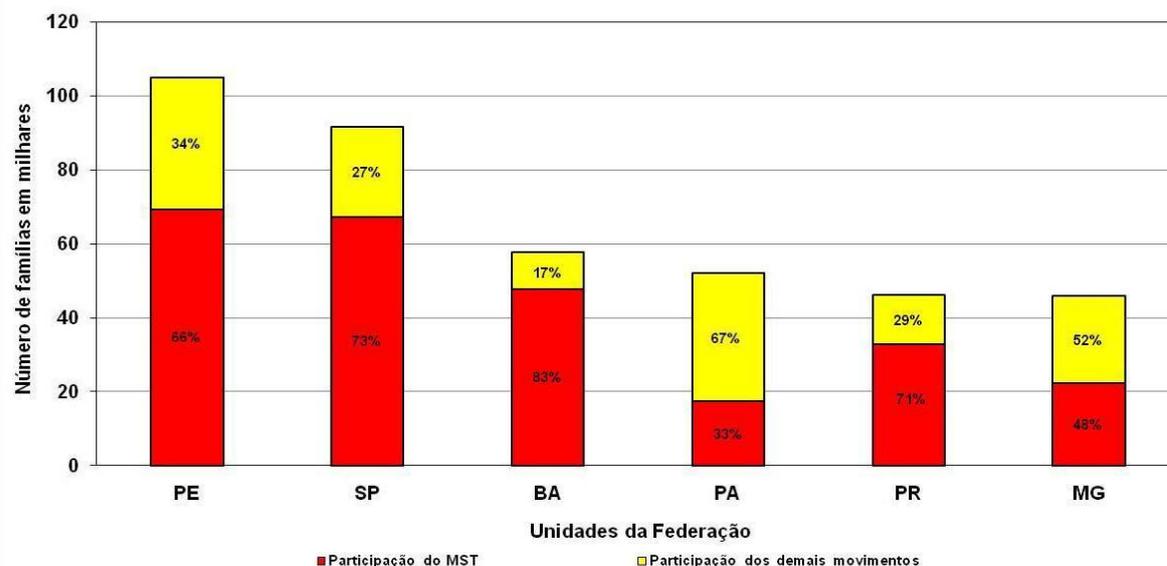
agrotóxicos. Uma combinação de distribuição de terras com agroindústrias nos assentamentos na forma cooperativa, voltada para o mercado interno. Implantando uma nova matriz tecnológica baseada nas técnicas agrícolas da agroecologia. E ainda a ampla democratização da educação, com a instalação de escolas em todos os níveis, em todo o meio rural (STÉDILE, 2011).

A principal forma de luta do MST está na ocupação de terras, estratégia que está no cerne do movimento, desde a sua gênese, e que reflete o novo dimensionamento que adquire a luta pela terra hoje, bem como simboliza o avanço da organização camponesa no Brasil, na busca por um movimento social autônomo e sob o controle dos trabalhadores rurais.

Desde a sua origem, o Movimento tem desenvolvido uma sofisticada organização popular, com presença em quase todo o território nacional, com um número estimado de 1,14 milhões de membros, mais de 2.000 assentamentos agrícolas, uma rede de 1.800 escolas primárias e secundárias, uma escola nacional de nível superior, vários meios de comunicação, 161 cooperativas rurais e 140 agroindústrias. Entre 1985 e 2006, o MST pressionou o governo brasileiro a distribuir mais de 3,7 milhões de hectares entre seus membros, uma área quase do tamanho da Suíça. Após meados da década de 1990, o Movimento ganhou fama nacional como um dos principais críticos das políticas neoliberais e constituiu-se em uma vigorosa voz em defesa dos setores mais despossuídos do Brasil. Com seu constante ativismo e freqüentes cursos de formação, o Movimento tem sido uma fonte de inspiração para muitas outras organizações de base no Brasil e na América Latina (CARTER, 2010, p. 39).

O gráfico abaixo apresenta a dimensão do MST na luta pela terra no Brasil, através do comparativo entre o número de famílias em ocupações organizadas pelo MST e pelos demais movimentos, em algumas unidades da federação, no período de 2000 a 2009:

**Figura 5** – Brasil – número de famílias em ocupações – participação do MST e dos demais movimentos – 2000 a 2010



Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011.

Além do MST, são várias as organizações presentes no cenário atual de luta pela reforma agrária, entre inúmeros movimentos que Fernandes (2001) define como territorializados (aqueles que têm objetivos mais amplos que os interesses imediatos da comunidade, que territorializam o movimento e a luta), ou isolados (aqueles que se organizam em um município ou em um pequeno número de municípios, com vistas a realizar, normalmente, uma ocupação).

O Relatório 2010 do DATALUTA (Banco de Dados da Luta pela Terra) indicou que, entre os anos de 2000 e 2010, foram registrados 110 movimentos socioterritoriais que realizaram ocupações de terra no Brasil (DATALUTA, 2011), o que mostra a dimensão da luta pela terra no país, no que se refere à participação de uma diversidade de movimentos.

Abaixo estão os dados referentes aos movimentos socioterritoriais atuantes no ano de 2010:

**Tabela 8 – Brasil – Movimentos socioterritoriais e estados onde atuaram em 2010**

<b>Nº</b>	<b>Sigla</b>	<b>Nome do movimento socioterritorial</b>	<b>Estados</b>
1	ABUST	Associação Brasileira do Uso Social da Terra	SP
2	CETA	Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados	BA
3	CODEVISE	Comitê de Defesa das Vítimas de Santa Elina	RO
4	CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	BA, CE, MG, PA, PR
5	CPT	Comissão Pastoral da Terra	AL, PE
6	CUT	Central Única dos Trabalhadores	SP
7	FERAESP	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo	SP
8	FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar	PA, SP
9	MCP	Movimento dos Conselhos Populares	CE
10	MLST	Movimento de Libertação dos Sem Terra	AL, MG
11	MLT	Movimento de Luta pela Terra	SP
12	MOVIMENTOS INDÍGENAS	Movimentos Indígenas	BA, ES, MG, MS, RR, RS, SC
13	MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	AL, BA, CE, GO, MG, MS, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP
14	MST da Base	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - da Base	SP
15	MSTR	Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais	ES, RO
16	MTL	Movimento Terra, Trabalho e Liberdade	MG
17	MTR	Movimento dos Trabalhadores Rurais	MT
18	MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra	SP
19	QUILOMBOLAS	Quilombolas	MG
20	TERRA LIVRE	Movimento Popular do Campo e da Cidade	GO
21	VIA CAMPESINA	Via Campesina	MG

\*As siglas foram criadas, pela CPT, utilizando as letras iniciais das entidades para identificar aquelas cujo nome é apresentado por extenso.

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2011. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

O surgimento e a força desses movimentos sociais representam, por vezes, o questionamento das estruturas sindicais. O sindicalismo rural, de toda forma, permanece sendo representado nacionalmente pela CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura, com mais de 2.000 sindicatos afiliados no território nacional. Apesar de ainda predominar uma postura legalista e atrelada ao Estado, a ação da CONTAG constituiu-se em importante referência nacional, e representou avanços importantes, mantendo em cena aberta a luta dos trabalhadores rurais desde quando foi fundada, em 1963. No entanto, a emergência de críticas à ação sindical da CONTAG, especialmente a partir da década de 1980, levou não só a debates e disputas no interior da Confederação, como também à emergência de “oposições” sindicais, sob a influência, principalmente, da CPT e da CUT, que se tornaram referências mais combativas aos sindicatos de trabalhadores rurais.

De toda forma, os dados acima apresentados mostram que, grosso modo, a luta pela reforma agrária ganhou contornos mais sólidos e definidos a partir das décadas de 1980 e 1990, garantindo avanços substanciais no embate contra os governos posteriores à ditadura militar e acumulando conquistas importantes para os trabalhadores rurais, em especial no que se refere à conquista da terra.

Conforme nos apresenta Grzybowski, são lutas contra a expropriação, como as dos posseiros, dos sem-terra e dos atingidos por barragens; lutas contra a exploração, como as dos trabalhadores rurais assalariados; lutas contra a subordinação do trabalho ao capital, como as dos camponeses integrados; além de novas frentes de luta no campo, como os movimentos de mulheres agricultoras e de grupos que buscam alternativas de produção, como as cooperativas (GRZYBOWSKI, 1987).

Os avanços da organização camponesa estão presentes na expressão que esta adquiriu hoje, dimensionando a luta mais ampla pela reforma agrária e colocando-a em posição de destaque no debate político; na articulação interna e externa que os movimentos sociais rurais vêm adquirindo em nível nacional; nas formas de atuação que se tornam predominantes nos seus embates, quais sejam, aquelas ligadas à maior mobilização e à pressão direta. Verifica-se, assim, o crescimento de formas de organização consciente e articuladas, que têm como um de seus pilares a constante busca pela maior autonomia dos setores subalternos

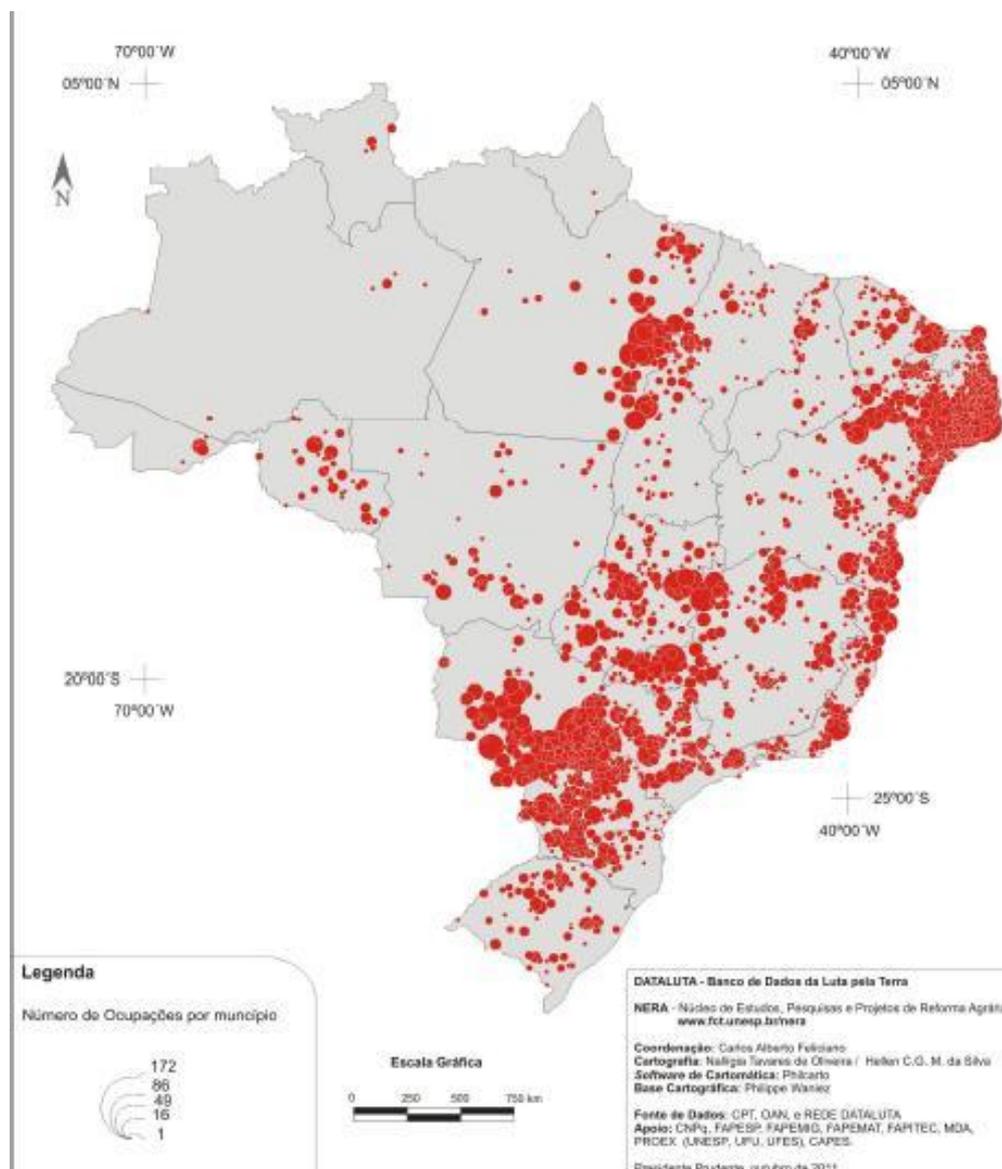
rurais, inclusive na orientação de seus movimentos (GOMES, 2004, p. 84).

A história nos mostra, assim, que o caminho da questão agrária no Brasil dependerá das forças sociais em jogo, devendo ser fundamental a ação dos trabalhadores rurais (e urbanos) na realização da efetiva distribuição da terra, além de fazer com que, posteriormente, se tenha condições de gestar na terra novas formas de produção.

A ocupação de terras permanece hoje como a principal forma de luta dos movimentos sociais rurais, traduzindo-se na conquista de assentamentos rurais de trabalhadores sem-terra por todo o país.

A Figura 6 apresenta a geografia das ocupações de terra, entre os anos de 1988 a 2010, mostrando uma distribuição por praticamente todo o território nacional, com maior concentração no nordeste e em alguns estados da federação, especialmente: Pará, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

**Figura 6** – Mapa do Brasil – Geografia das Ocupações de Terra – 1988-2010  
Número de Ocupações



Fonte: DATALUTA, 2011, p. 16.

No limite, a participação em movimentos sociais organizados, a conquista da terra e a construção dos assentamentos rurais refletem a luta pela inclusão social, política e econômica de uma ampla parcela da sociedade brasileira, historicamente marcada pela exclusão.

Importante destacar que a ocupação de terras e a construção de novos espaços com a conquista dos assentamentos rurais representa a territorialização da luta pela reforma agrária, e traduz-se em novas dimensões dessa própria luta: “O

movimento do real tem demonstrado que somente por meio da ação política coletiva e organizada é que os diferentes setores do campesinato têm conquistado direitos, ainda que de forma incompleta” (TORRES FILHO, 2008, p. 350). A luta pela reforma agrária origina-se, assim,

Na luta pela terra, como o exercício da pressão coletiva sobre o Estado, latifundiários, enfrentamento com o capital e judiciário, entre outros. Seus objetivos extrapolam o acesso a uma porção de terra, direcionando-se para a ruptura da estrutura da propriedade fundiária e a garantia de direitos sociais e políticas agrícolas, compatíveis com a lógica da agricultura de pequena escala. (...) as duas principais organizações camponesas do Brasil (MST e CONTAG), na atualidade, têm, ao longo do tempo como trunfo para a conquista dos objetivos de sua luta, o conjunto dos territórios controlados por sua base (Idem, p. 350).

De toda forma, o Estado permanece atuando a reboque dos movimentos sociais, o que reitera tanto o protagonismo dos movimentos, quanto o poder da agricultura capitalista e do agronegócio perante o Estado e seu modelo de desenvolvimento. Conforme Fernandes, os processos de territorialização do agronegócio e do movimento camponês revelam a complexidade e a indeterminação da questão agrária do século XXI: “o novo contexto mundializado pelas transnacionais do agronegócio e as redes globais dos movimentos camponeses e seus parceiros será, sem dúvida, uma referência-chave para a compreensão das novas conflitualidades do campo e da cidade” (FERNANDES, 2010b, p. 192,193).

### ***1.7 Questão agrária atual: o agronegócio e o ataque à soberania e à segurança alimentar***

A reprodução da estrutura fundiária altamente concentrada é perene, em todos os ciclos do capitalismo no Brasil. Tida aqui como problema estrutural da questão agrária, constitui causa e consequência do urbano e do rural construídos na sociedade brasileira, e possui um papel proeminente sobre as condições de (in) segurança alimentar das famílias, bem como sobre as (im) possibilidades de se tratar o tema da soberania alimentar de forma efetiva no país.

No entanto, há uma especificidade importante na atualidade, que refere-se ao fato da questão agrária estar hoje centrada em uma contraposição entre dois modelos de produção que, no fundo, expressam diferentes projetos de desenvolvimento. A coexistência do agronegócio e da agricultura familiar representa um tensionamento por vezes encoberto por uma suposta (e irreal) harmonia entre políticas agrárias e agrícolas. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na estrutura de governo representam a institucionalidade desse antagonismo. Envolvendo questões importantes, que tocam outros ramos das políticas públicas, como distribuição de renda, preservação ambiental, dentre outros, incluem-se aí os temas da soberania e da segurança alimentar.

Nas palavras de Delgado, “o agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital industrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma aliança estratégica com o capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de política de Estado” (DELGADO, 2010a, p. 93,94).

Todo o processo de reestruturação produtiva agrícola, discutido nos itens anteriores, tem no chamado agronegócio a representação propagandeada do setor mais competitivo do campo, responsável pelas exportações de *commodities*, que resultam num “espetacular” *superávit* na balança comercial, e são símbolo da mundialização da economia brasileira.

Conforme Filgueiras *et alli* (2010), o desempenho das exportações passou a ser decisivo para a remuneração do capital financeiro, frente às sucessivas crises econômicas das décadas de 1990 e 2000. Para os autores, os processos de abertura comercial e financeira e de privatização levaram a um movimento impressionante de centralização de capitais, através de aquisições, incorporações e fusões, concomitantemente a uma maior desnacionalização e internacionalização da economia brasileira:

O capital internacional e os grandes grupos econômico-financeiros nacionais, que vêm conseguindo se transnacionalizar, vêm também aumentando sua participação na economia e seu poder político. O mesmo pode-se dizer das frações de capital com fortes vínculos com o comércio exterior, especialmente o chamado agronegócio, que passou a se fortalecer a partir da importância estratégica que as exportações passaram a ter para a dinâmica do modelo neoliberal, ao possibilitar-lhe uma menor instabilidade (FILGUEIRAS *ET ALLI*, 2010, p. 42).

Regulada pelo mercado mundial, a agricultura sob a lógica do agronegócio reveste-se assim da modernidade da exportação, lançando o país nas teias da rede capitalista mundial.

O agronegócio, destarte, é a política hegemônica em termos de produção agropecuária, que por sua vez tem se superado a cada ano no Brasil. Insta, todavia, conhecer os meios sobre os quais se realiza esse ganho de produtividade, tão utilizado pelo discurso de legitimação da expansão de monoculturas agrícolas em grandes propriedades.

Inicialmente, cabe referência ao papel das agroindústrias multinacionais nesse processo. Sob a perversa lógica do mercado mundializado, a apropriação privada oligopolista da produção e comercialização transforma-se em lugar comum na agricultura. A liberação do plantio e comercialização de transgênicos somada ao apoio às exportações agrícolas mediante isenção de impostos, em países como o Brasil, por exemplo, contribuem para o controle direto de multinacionais na geração e distribuição de sementes híbridas e transgênicas, bem como na oferta de insumos e de matérias-primas que elas requerem, o que tem rebatimento no controle da própria oferta de produtos para o abastecimento alimentar.

O domínio das grandes corporações sobre a produção e a distribuição de sementes determina o que, como e quando a maioria dos produtores rurais poderá produzir. Delimita ou interfere de maneira decisiva sobre quais as matérias-primas que serão ofertadas para as agroindústrias. E, indiretamente, permite que um grupo de grandes corporações privadas escolha quais produtos estarão disponíveis para o abastecimento alimentar no varejo através das redes nacionais oligopolizadas de supermercados.

Esse controle sobre os mercados de sementes, de matérias-primas para as agroindústrias e de abastecimento alimentar no varejo é alicerçado, econômica e politicamente, pelo direcionamento das políticas públicas governamentais para a afirmação do atual modelo econômico, que tem como uma das suas estratégias a abertura dos mercados nacionais aos capitais, produtos e patentes das empresas multinacionais. Tais políticas públicas são orientadas pelas diretrizes de livre comércio da OMC e do FMI, respaldadas em leis nacionais que facilitam a oligopolização dos mercados pelas corporações multinacionais e acatadas interesseiramente pelo empresariado de origem local ou nacional (CARVALHO, 2003, p. 98).

Ainda de acordo com o autor, esse processo tem forte rebatimento na promoção da soberania e da segurança alimentar dos povos: “a tendência

econômica é a de se consolidar uma padronização universal da dieta alimentar ou dos tipos de alimentos a serem ofertados aos consumidores na maioria dos países do mundo, independentemente da sua história cultural e dos seus hábitos alimentares” (CARVALHO, 2003, p. 96). Belik e Maluf também corroboram essa preocupação, ao afirmar que “a homogeneização dos hábitos de consumo, a desregulamentação dos mercados e a liberalização do comércio internacional recolocam a questão da segurança alimentar em novas bases” (BELIK & MALUF, 2000).

Incluído nesta mesma dinâmica de produção do agronegócio, cabe referência também a outro ponto importante para a questão da segurança alimentar, qual seja, o uso intensivo dos agrotóxicos que, “ao mesmo tempo em que rende ganhos de produtividade e eleva as exportações de *commodities*, põe em risco o direito à saúde da população brasileira e, em especial, dos trabalhadores rurais” (IPEA, 2011, p. 249). O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos – PARA, ao realizar análises de amostras de alimentos constatou que 29% destas possuíam resíduos tóxicos ou acima do permitido ou não autorizados<sup>16</sup>.

Chama atenção o alto índice de amostras insatisfatórias de frutas e hortaliças, indicador que coloca a política de segurança alimentar em um sério dilema: segundo a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS), o baixo consumo de frutas e verduras causa em torno de 2,7 milhões de mortes por ano. Ademais, o consumo diário de frutas e verduras pode prevenir doenças não transmissíveis, como cardiopatias, diabetes tipo 2, obesidade e certos tipos de câncer. Isto posto, como promover a saúde por meio de uma alimentação adequada se estes alimentos são produzidos à base de substâncias que causam justamente as doenças que a alimentação deveria evitar? (IPEA, 2011, p. 249).

A tabela abaixo apresenta as principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises de amostras dos alimentos: o acefato, o endosulfan e o metamidofós<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Para a lista completa de alimentos segundo o índice de contaminação da amostra entre 2002 e 2009, ver IPEA, 2011.

<sup>17</sup> Essas substâncias acarretam efeitos residuais prolongados, com alta capacidade de acumulação em seres vivos e efeitos carcinogênicos observados em animais de laboratório. Como grande parte dos inseticidas usados na agricultura brasileira afeta as funções do sistema nervoso, a exposição ao ambiente, o efeito prolongado destes inseticidas e as evidências científicas que ligam o uso dos agrotóxicos a distúrbios neurológicos (como o Mal de Parkinson) têm levado diversos países a banirem estes ingredientes ativos (IPEA, 2011, p. 250).

**Tabela 9 – Principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises do PARA 2009**

<b>Ingrediente ativo</b>	<b>Problemas relacionados</b>	<b>Indicação da reavaliação</b>	<b>Exemplos de países em que é proibido</b>	<b>Principais culturas encontradas</b>
<b>Endossulfan</b>	Suspeita de desregulação endócrina e toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	45 países, com destaque para a União Européia e os Estados Unidos	Pepino, pimentão e beterraba
<b>Acefato</b>	Neurotoxicidade, suspeita de carcinogenicidade e de toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	União Européia	Cebola e cenoura
<b>Metamidofós</b>	Neurotoxicidade	Banimento do uso no Brasil	37 países, com destaque para a União Européia e os Estados Unidos	Pimentão, tomate, alface e cebola

Fonte: Para/ Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

In: IPEA, 2011, p. 250.

Impressiona o fato de que, mesmo ante os perigos associados ao uso destas substâncias e as conhecidas alternativas de produção, continuam crescendo as importações de fertilizantes e agrotóxicos no Brasil, que é, segundo a Anvisa, o maior mercado de agrotóxicos do mundo. Na América Latina, concentra 84% de todas as vendas. No Brasil, “entre 2000 e 2007, a importação desses produtos subiu 207%. Somente em 2009 foram comercializados 800,2 t. Desse total, 276,4 t foram importadas e 654,4 t produzidas no país” (IPEA, 2011, p. 250).

Pesquisas indicam que os registros das intoxicações aumentaram na mesma proporção em que cresceu a venda de pesticidas entre 1992 e 2000. Além disso, estudos epidemiológicos realizados entre trabalhadores rurais brasileiros sobre intoxicação por agrotóxicos mostram que mais de 50% dos que manuseiam Desenvolvimento Rural produtos venenosos apresentam algum sinal de intoxicação. Um relatório da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) confirma a gravidade do problema: o Brasil lidera o *ranking* de registro de intoxicações. A tendência deve consolidar-se ainda mais, a julgar pelo aumento substancial do faturamento das indústrias de química fina e de biotecnologia, com destaque para as fabricantes de defensivos. No censo agropecuário, mais de 1 milhão de estabelecimentos declararam fazer uso de agrotóxico (IPEA, 2011, p. 250).

As empresas produtoras de agrotóxicos constituem hoje oligopólios no ramo, em função do alto custo para investimentos nos novos princípios ativos, e da

estratégia de garantia de mercado vinculada à disseminação de organismos geneticamente modificados – OGMs – associados à venda de pesticidas. “O Brasil é hoje o maior plantador de soja transgênica do mundo e deverá ser também o maior pagador de royalties decorrentes da utilização de sementes de soja geneticamente modificada” (IPEA, 2011, p. 251).

A soja consome 58% do total de agrotóxicos vendidos no Brasil (seguida por milho – 18%, cana – 9%, algodão – 8%, e citrus – 7%). No entanto, a produção de hortaliças, por exemplo, que representa apenas 3% do total de agrotóxicos utilizados no país, concentra um número 8 a 16 vezes superior de agrotóxicos em relação ao utilizado na sojicultura, considerando a área plantada. Este fato relaciona-se diretamente com a segurança alimentar e nutricional da população, já que o uso intensivo de agrotóxicos afeta diretamente a sua saúde.

Transferir a responsabilidade pelo controle à esfera do consumo, como suposta estratégia para frear o uso excessivo de agrotóxicos, não considera a necessidade para tal da existência de alternativas alimentares em todas as regiões e da capacidade financeira de todos em orientar suas escolhas. O preço, obviamente, é o principal critério de escolha em uma sociedade em que a maior parte de sua população vive com renda de até um salário mínimo.

Não há alternativa, pois, senão revisar os padrões de produção dos alimentos, o que exige mudanças nas políticas de crédito e assistência técnica. A postergação desta medida representa risco real à saúde da população. Conforme os dados do *Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas* (Sinitox), foram registrados nos últimos nove anos 51.932 casos de intoxicação por agrotóxico agrícola; do total, 1.549 pessoas morreram (IPEA, 2011, p. 252, grifos nossos).

Insta registrar que o uso intensivo de agrotóxicos relaciona-se não apenas à saúde da população, mas afeta diretamente o meio ambiente, gerando efeitos sobre culturas, contaminando solos, nascentes e aquíferos.

Outro debate importante refere-se ao fato de que, de forma geral, o sentido das políticas que vêm sendo implementadas para fortalecer a participação da agricultura no mercado internacional de commodities agrícolas, em especial a produção em larga escala de grãos – particularmente de soja e milho, a expansão do algodão e a incorporação de novas áreas em direção à fronteira agropecuária, apontam para o aumento da concentração fundiária (IPEA, 2010). Também é

preocupante a expansão da cana-de-açúcar e o temor de que os biocombustíveis, especialmente sobre a Amazônia, comprometa a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. A expansão da cana já produziu efeitos negativos sobre as áreas de produção familiar em várias regiões do país. Em São Paulo, por exemplo, a agricultura familiar perdeu, de 1996 a 2006, 41% da área total ocupada, segundo o Censo Agropecuário, com crescimento de 16,3% no número de estabelecimentos patronais, para o mesmo período.

A esse fenômeno relaciona-se outro, igualmente vinculado às mudanças na estrutura fundiária paulista: a queda na produção de culturas tradicionalmente ligadas à agricultura familiar (alho, arroz em casca, cebola, ervilha, feijão, fumo, melancia, melão, milho, tomate, abacate, café em grão, chá-da-índia, figo, goiaba, limão, maçã, manga, maracujá, noz, pera e tangerina) no período de 1996 e 2008. Assim, a expansão da cana sinaliza que avança sobre a área plantada com outras culturas. Não obstante o sudeste concentrar a maior parte da área anexada ao cultivo canavieiro, outras regiões avançam na produção, como o norte do país, que já registra considerável expansão da cana, com uma evolução de 73 mil para 500 mil hectares de área plantada de 2000 para 2009 (IPEA, 2011).

Considerando a tendência à continuidade de crescimento da área plantada de cana-de-açúcar, bem como a política para o fortalecimento do agronegócio em geral, os impactos da monocultura já oferecem a dimensão de como isto pode afetar a soberania e a segurança alimentar no país.

De acordo com as projeções do Mapa, a área plantada de soja deve crescer a uma taxa de 1,9% ao ano (a.a.), alcançando, em 2020, 26,9 milhões de ha. A cana-de-açúcar, por sua vez, deverá crescer a substanciais taxas de 4,1% a.a., alcançando 12,9 milhões de ha. O mesmo estudo do ministério prevê incremento de 2,7% e 2,5% respectivamente para a produção de papel e celulose, o que significa também o aumento na área plantada de eucalipto. Enquanto isso, a área plantada de feijão, arroz e trigo decrescerá no período, apesar de se tratar de culturas que compõem a dieta alimentar do brasileiro. Se mantidas as tendências de aumento real da renda, o aumento do consumo é consequência lógica. Diante disso, o próprio Mapa prevê, ironicamente, que em 2020 um dos países com a maior área agricultável do mundo deverá importar o produto mais consumido pelos brasileiros de todas as classes sociais: feijão (IPEA, 2010, p. 238).

Os dados mostram que a expansão dos monocultivos afeta diretamente a produção de outras culturas. Na maior parte dos casos, é a produção diversificada

de alimentos para o consumo interno que é substituída por culturas que não se consome e que avança sobre os recursos naturais e os remanescentes dos biomas.

Os dados da produção agrícola municipal explicitam os frutos das contradições do modelo. A área plantada dos monocultivos de exportação avança consideravelmente em relação à área ocupada por 20 diferentes produtos necessários a uma boa alimentação do ponto de vista nutricional. Em 2006, cinco culturas de exportação ocupavam quase o triplo da área total ocupada por outros cultivos. O que chama atenção, porém, é que não só tem crescido a diferença de área plantada como tem diminuído, em números absolutos, a plantação de uma diversidade de alimentos. Ou seja, a monocultura se expande pela incorporação da fronteira agrícola, ao mesmo tempo que pressiona e suprime a diversificação de cultivos (IPEA, 2010, p. 239).

Outro ponto a ser destacado refere-se à aquisição de terras por estrangeiros, que simboliza um novo ciclo da concentração fundiária no país. Apesar de não ser um fenômeno novo, acelerou-se nos últimos anos, em decorrência da elevação do preço dos alimentos e da crise de produção que afetou alguns países.

Já há algumas décadas, o preço dos produtos alimentares tem apresentado quedas constantes, mas, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), de janeiro a dezembro de 2007 o preço dos alimentos aumentou em 40% no mundo. As causas do fenômeno são diversas: aumento da demanda impulsionada pelo crescimento econômico da Índia e da China, queda da produção relacionada a eventos climáticos, elevação do preço internacional do petróleo com reflexo nos custos do transporte, avanço dos biocombustíveis sobre áreas de cultivo alimentar, baixos estoques alimentícios, uso de cereais para produção de ração animal e outros fatores. No início de 2008, já havia escassez de arroz, trigo e milho em alguns países (IPEA, 2011, p. 245).

A forte expansão da demanda em países cuja área agricultável é totalmente utilizada, como a China e os países árabes, e a relação de dependência destes países em relação aos países produtores de *commodities* agrícolas geraram uma grande demanda por terra de países em desenvolvimento com área agricultável disponível, especialmente da África subsariana e América Latina.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto em 1960 o mundo possuía pouco mais de um hectare de área agricultável *per capita*, em 2030 este valor atingirá 0,3 hectare *per*

*capita*. Nesta conjuntura o Brasil emerge como um campo fértil para interesses externos, uma vez que possui nada menos que 15% das terras agricultáveis não exploradas no mundo, a maior biodiversidade concentrada em um bioma do planeta (Amazônia), percentual elevado de terras improdutivas apropriadas por poucos especuladores, enorme potencial mineral ainda inexplorado, políticas públicas voltadas ao fortalecimento do agronegócio e, até então, ausência de controle público sobre a aquisição de terras por estrangeiros (IPEA, 2011, p.246).

Os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR registram apenas 4 milhões de hectares de propriedades de estrangeiros no Brasil, o que no entanto não reflete a situação real da apropriação estrangeira de terras brasileiras, em função da inexistência de um aparato fiscalizatório eficiente, e da criação de empresas brasileiras em nome de laranjas como estratégia utilizada pelo capital internacional para a compra de terras no país<sup>18</sup>. “Dados do SNCR mostram que o número de imóveis sob o domínio de empresas nacionais passou de 31 mil em 1998 para 67 mil em 2008. A área registrada sob domínio empresarial passou de 80 milhões para 177,2 milhões de ha em dez anos” (IPEA, 2011, p. 246).

Estudo recente do IPEA aponta três processos ligados diretamente à entrada do capital estrangeiro na economia, como fatores que contribuem para a concentração fundiária: I – a expansão dos cultivos para a produção de agrocombustíveis, especialmente do etanol; II – o direcionamento de capitais para a compra de terras em países em desenvolvimento com potencial agrícola; e III – a formação de mercado de créditos de carbono, que também direciona investimentos com expectativas de especulação (IPEA, 2010).

A facilitação para a aquisição de terras no país se deu, em especial, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 6/ 1995, que revogou o Art. 171 da Constituição Federal de 1988, que regulamentava a distinção entre as empresas brasileiras e de capital nacional e as empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado. Em um contexto de intensificação da abertura econômica do país e de entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, corroborado pela ausência eficaz de fiscalização sobre as terras brasileiras, esse processo trouxe

---

<sup>18</sup> De acordo com o Incra, o volume de terras estrangeiras em território nacional deve ser três vezes superior ao identificado pelo cadastro (IPEA, 2011, p.246).

sérias conseqüências, atestadas inclusive pela Advocacia Geral da União – AGU, em parecer recente – de 2010 – sobre o tema:

O atual parecer da AGU atesta que a ausência de controle do território gerou inúmeros efeitos ao país: expansão da fronteira agrícola com avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental (APAs); valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária, com conseqüente aumento do custo de desapropriações para a reforma agrária e redução do estoque de terras disponíveis para tal fim; crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; incremento da biopirataria na região Amazônica; ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e de biodiesel; aquisição de terras em faixa de fronteira, pondo em risco a segurança nacional etc. (IPEA, 2011, p. 248).

O processo de estrangeirização das terras brasileiras, além de representar a reprodução de um modelo de desenvolvimento excludente e a expansão de um novo ciclo de concentração fundiária, coloca em jogo a própria soberania do Estado brasileiro sobre o seu território – aliás, condição *sine qua non* para a garantia da soberania alimentar de um país.

Além disso, do ponto de vista da questão ambiental, “a elite agrária e as multinacionais do agronegócio são responsáveis pela destruição de grande parte do patrimônio natural da nação, incluindo a Mata Atlântica, a floresta Amazônica e o cerrado (CARTER, 2010, p. 70). A estratégia exportadora traz fortes impactos sobre os recursos naturais do país, frente ao seu uso intensivo visando o comércio internacional. O maior exemplo talvez esteja no avanço da produção de soja e pecuária sobre áreas de parques e florestas, e sobre espaços de vida e produção de populações camponesas ou tradicionais, com a degradação, em um curto espaço de tempo, dos recursos naturais do país.

Claro está que, apesar dos direitos fundamentais estarem estabelecidos na Carta Magna, incluindo-se recentemente o direito à alimentação, o avanço do agronegócio e a sua falta de regulação impele os trabalhadores rurais ao não acesso à esses mesmos direitos, e inutiliza os requisitos da função social da propriedade.

Já a agricultura familiar camponesa segue lógica diametralmente oposta, mantendo forte relação tanto com o auto-consumo de suas famílias, quanto com o fornecimento de alimentos para o consumo interno.

O Censo Agropecuário de 2006 trouxe números que nos permitem uma identificação quantitativa da participação econômica e social da agricultura familiar<sup>19</sup> no Brasil. Ocupando apenas 24,3% da área total, a agricultura familiar responde por 84,4% dos estabelecimentos rurais, e é responsável por 38% do valor bruto da produção agrícola. Acrescente-se o fato de que ocupa 12,3 milhões de pessoas, em contraposição aos 4,2 milhões de pessoas ocupadas na agricultura não familiar. Ou seja, a agricultura familiar representa 74,4% da mão de obra rural do país, o que lhe garante uma “empregabilidade” muito superior do que a grande propriedade: a agricultura familiar ocupa 15,3 pessoas por 100 hectares, enquanto a agricultura não familiar ocupa 1,7 pessoas por 100 hectares.

Sua viabilidade econômica também é perceptível a partir de seu desempenho, já que também o valor bruto da produção por área total é consideravelmente superior ao da agricultura não familiar: 89%. Enquanto a agricultura familiar gera um valor bruto da produção de R\$ 677,00/ ha, a agricultura não familiar gera R\$ 358,00/ha (MDA, 2009).

Reforçando a importância do fortalecimento da agricultura familiar para a soberania e a segurança alimentar, o Censo confirma também o papel da agricultura familiar como a principal fornecedora de alimentos para a população brasileira. Mesmo cultivando uma área menor com lavouras (17,7 milhões de hectares) e com pastagens (36,4 milhões de hectares), detém altos índices no fornecimento de alimentos básicos e proteína animal para o consumo interno: mandioca (87%); feijão (70%); milho (46%); café (38%); arroz (34%) leite (58%); aves (50%); suínos (59%), bovinos (30%), horticultura em geral (63%), dentre outros (MDA, 2009). Dito de outra forma, a maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros é produzida pelos agricultores familiares. Além disso, “na medida em que a produção familiar aporta grande contribuição à oferta interna de alimentos, ela reduz a pressão por importações desses produtos e concorre em favor do superávit comercial da balança agropecuária” (IPEA, 2011). Soma-se aqui o fato de que as tendências apontam para um crescimento da demanda por alimentos: de acordo com o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), a política de

---

<sup>19</sup> A delimitação do universo da agricultura familiar para identificação quantitativa de sua participação econômica e social foi elaborada pelo MDA em conjunto com o IBGE, a partir dos critérios da Lei da Agricultura Familiar – Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, quais sejam: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não excede quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas é predominantemente da própria família; a renda familiar é predominantemente originada das atividades vinculadas ao próprio estabelecimento; e o estabelecimento é dirigido pela família.

valorização do salário mínimo elevou de 1,22 (1988) a 1,91 (2006) a quantidade de cestas básicas adquiridas com seu valor (IPEA, 2011). Este é outro indicador que corrobora a necessidade de uma política agrícola voltada para o mercado interno, que tende ao aumento da demanda por alimentos, o que deve incluir também políticas de comercialização para a agricultura familiar.

Outro ponto importante, no que se refere à segurança alimentar dos brasileiros, diz respeito ao próprio papel que a produção para o autoconsumo tem para os camponeses. Conforme nos apresentam Gadelha e Maluf, “as causas da insegurança alimentar de parte significativa da população brasileira estão relacionadas, diretamente, às dificuldades de acesso aos alimentos, seja pelo não-acesso aos meios produtivos, seja por falta de trabalho e renda necessária para aquisição nos mercados” (GADELHA & MALUF, 2008, p.40). De acordo como os autores, a produção de alimentos para o autoconsumo representa, assim, para as famílias que residem em áreas rurais, elemento chave para o acesso a uma alimentação segura, e parte importante da sua estratégia de reprodução.

No entanto, dada a frágil situação de vulnerabilidade social em que vivem, a insegurança alimentar é, assim, contraditoriamente, fortemente presente no meio rural. A PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios mostrou que, em 2009, 17,7 milhões de domicílios particulares no Brasil, o equivalente a 30,2% do total, se encontravam em algum grau de insegurança alimentar - IA. Neles viviam cerca de 65,6 milhões de pessoas. “Do total de domicílios, 5,0% (2,9 milhões) foram classificados como IA grave, restrição alimentar na qual para pelo menos uma pessoa foi reportada alguma experiência de fome no período investigado. Essa situação atingia 11,2 milhões de pessoas” (IBGE, 2010b, p. 34). A área rural, no entanto, apresentou índices de insegurança alimentar superiores aos da área urbana. “Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de IA moderada e grave, respectivamente, na área rural, as proporções foram de 8,6% e 7,0%. Nos domicílios particulares urbanos em IA grave viviam 5,3% da população urbana, enquanto nos rurais viviam 8,4% da população rural” (IBGE, 2010b, p. 35).

Assim, na comparação urbano-rural, o pior indicador em termos de insegurança alimentar está no rural: “a contradição aqui é que o lócus de produção dos alimentos possui percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar

maior se comparado ao meio urbano, isto é, o campo produz alimentos, mas a produção não chega de forma satisfatória até a mesa dos trabalhadores rurais” (Idem). Obviamente, este fator está associado à ausência da reforma agrária e às precárias condições sociais da população rural.

Em atenção à todos esses dados acima apresentados, estudo recente do IPEA conclui que: “o predomínio fundiário da agricultura patronal, que explica em grande parte a hegemonia econômica do agronegócio no setor agrícola como um todo, contrasta com o predomínio demográfico da agricultura familiar” (IPEA, 2011, p.281). E complementa: “Isso significa que, ao considerar o regime de atividade e de trabalho da grande maioria da população do campo, a agricultura familiar é o modelo que caracteriza a agricultura brasileira” (idem). No entanto, como esta não é uma relação harmônica, obviamente a hegemonia econômica do agronegócio traz inúmeras consequências para a agricultura familiar, que ainda que tenha possibilidades de apresentar resultados mais satisfatórios, é por vezes até inviabilizada pelo predomínio do modelo distinto, que representa a continuidade da estrutura concentradora e produtora de misérias, fonte maior do desemprego rural.

### ***1.8 Reforma agrária, soberania e segurança alimentar***

A suposta (e irreal) complementaridade entre os modelos do agronegócio e da agricultura familiar, por vezes expressa em teses dominantes, esbarra, antes de todas as outras disputas que lhes são intrínsecas (recursos, políticas, concepções, etc), numa contradição primeira fundamental: a ocupação do espaço. “Os dois modelos disputam entre si um bem finito (a terra), cujo valor de uso transcende, na área rural, a condição de meio de produção agrícola, na medida em que envolve dimensões essenciais da vida social, como habitação, alimentação e trabalho” (IPEA, 2011, p. 284).

Conforme Fernandes, “a cada ano, o agronegócio se territorializa com mais rapidez e desterritorializa a agricultura camponesa. (...) No Brasil, a reforma agrária não desconcentra terra. Ela só minimiza a intensidade da sua concentração. Esse é o novo conteúdo da questão agrária nesta primeira década do século XXI” (FERNANDES, 2010b, p. 192).

No âmbito geral, a política macroeconômica em voga nos últimos anos prioriza altas taxas de juros, o alcance do superávit primário e o pagamento de serviços da dívida pública, o que incentiva a expansão do agronegócio e concentra parte considerável dos recursos públicos. Conforme Delgado:

A antinomia “reforma agrária” versus “modernização técnica”, que é proposta pelos conservadores em 1964, é reposta na atualidade sob novo arranjo político. Esse novo arranjo se articula nos últimos anos do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e também no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando se constitui uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos. Essa estratégia, que estivera abandonada pela política macroeconômica do primeiro governo Cardoso, é adotada por pressão de constrangimento externo do balanço de pagamentos. Ela relança uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isso reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Esse arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via camponesa (DELGADO, 2010a, p. 82).

Destarte, o atual arranjo da política econômica, fundamentada no “ajustamento estrangido”, não obstante todas as consequências promotoras de forte iniquidade social, estagnação produtiva e degradação ambiental, emperra o relançamento de uma política de desenvolvimento nacional (DELGADO, 2010).

A expansão do agronegócio, assim, vai na contramão da democratização do acesso à terra e de outras medidas urgentes e necessárias, como garantir a autonomia dos territórios das populações tradicionais, fortalecer a agricultura familiar camponesa, garantir o direito à água e o acesso aos recursos naturais, preservar a biodiversidade, produzir alimentos saudáveis e alcançar a soberania alimentar. Realizar uma reforma agrária efetiva, destinando os recursos necessários para fortalecer a agricultura familiar camponesa, aplicar o princípio da função social da propriedade de forma plena e rever os índices de produtividade da terra, são pontos determinantes no caminho para a desconcentração fundiária. A concentração fundiária está na raiz de vários problemas do campo e da cidade, como a pobreza e a desigualdade socioeconômica.

Assim, a distribuição da terra, vinculada a implantação de novas políticas de desenvolvimento rural, que tenham dentre os seus princípios a soberania e a

segurança alimentar dos brasileiros, é condição fundamental para a distribuição da renda e da riqueza na sociedade brasileira.

A reforma agrária é, sob esse enfoque, base fundamental para essa consolidação, já que está aí a política pública capaz de reorganizar a estrutura fundiária do país. “A necessidade de regular a ocupação e a exploração do espaço territorial do país e de, ao mesmo tempo, responder à questão social da pobreza rural e à questão fundiária da concentração da terra repõe à cena política a atualidade da reforma agrária” (IPEA, 2011, p. 284).

Além do mais, a consolidação do modelo da agricultura familiar camponesa, que permite gerar mais ocupações e produzir mais alimentos para a população, pode fundamentar uma estratégia de desenvolvimento rural que integre política agrícola e política agrária com política de emprego, trabalho, habitação, dentre outras, além de possibilitar a promoção da segurança alimentar dos brasileiros.

Ressalte-se que a fome é a face mais degradante da vivência humana, tão mais se em contraposição à riqueza e à opulência. Do ponto de vista estrutural, a fome é resultado do tipo de sociedade que temos: excludente e concentradora. A desigualdade social do Brasil, enraizada em sua história de profunda concentração de terra e renda, promoveu misérias e inacessibilidade à direitos humanos básicos – dentre estes, à alimentação. Assim, a segurança alimentar dos brasileiros e a questão da nossa soberania são pontos intrínsecos à questão agrária atual, e ainda constituem fortes argumentos na defesa da necessidade e da atualidade da reforma agrária.

De acordo com o Relatório publicado pela FAO em 2009, “El Estado Mundial de La Agricultura e La Alimentación”, a fome afeta atualmente 1,02 bilhão de pessoas, quase um sexto da população mundial. A maior parte dessas pessoas se encontra na região Ásia-Pacífico (642 milhões), seguida da África Subsaariana (265 milhões), América Latina (53 milhões) e da região que compreende o Oriente e o norte da África (42 milhões), mas também estão nos países desenvolvidos (15 milhões).

Infelizmente, o atual crescimento da fome é um fenômeno global e nenhum país está imune. Nossas estimativas indicam que o número de pessoas que padecem de fome crônica em todo o mundo atingiu o pico de 1 bilhão em 2009, 1 bilhão e vinte milhões, para ser exato. O desafio é garantir a segurança alimentar deste 1 bilhão de pessoas famintas, além de duplicar a produção de alimentos, a fim de alimentar a uma população projetada para alcançar 9 bilhões e 200

milhões de pessoas em 2050. Em âmbito internacional, cresce a convicção de que o desenvolvimento agrícola é essencial para inverter esta tendência e fazer progressos significativos e sustentáveis em direção à meta de retirar milhões de pessoas da pobreza e da insegurança alimentar. Cada vez mais, essa convicção é expressa nos âmbitos políticos mais elevados<sup>20</sup> (FAO, 2009, p.7)

No caso brasileiro, contraditoriamente, a insegurança alimentar por insuficiência de acesso decorrente de restrições de renda é ainda mais fortemente presente no meio rural. “De acordo com os dados da PNAD/IBGE 2004, cerca de 50% dos domicílios particulares na área rural apresentavam algum tipo de insegurança alimentar” (IPEA, 2010, p. 235). Assim, conforme Pereira, é indispensável constatar: “essa agricultura que produz divisas não consegue responder ao primeiro desafio da agricultura de um país que se quer moderno e democrático: assegurar o alimento necessário em quantidade e qualidade para seu próprio povo” (PEREIRA, 2010, p. 483).

Contrariamente, o agronegócio se faz na lógica do mercado mundializado. E quando se observa a pauta de exportações e importações do Brasil, verifica-se a perversidade dessa lógica: conforme Oliveira, o país produz e exporta a comida que falta na mesa da maioria dos trabalhadores brasileiros:

Para o mercado mundial o país exportou: papel e celulose, carnes; o complexo soja como gostam de nominá-lo; madeira e suas obras; sucos de frutas; algodão e fibras têxteis vegetais; frutas, hortaliças e preparações. Mas quis a ironia que o Brasil tivesse que importar arroz, algodão e milho, além, evidentemente, do trigo. Assim, o mesmo Brasil moderno do agronegócio que exporta, tem que importar arroz e milho (alimentos básicos dos trabalhadores brasileiros) e teve que importar também algodão, matéria-prima industrial de larga possibilidade de produção no país.

(...) Está-se pois, diante de uma terrível contradição. Quem produz, produz para quem paga mais, não importa onde ele esteja na face do planeta. Logo, a volúpia dos que seguem o agronegócio vai deixando o país vulnerável no que se refere à soberania alimentar. Como as *commodities* garantem saldo na balança comercial o Estado financia mais, as ditas cujas. Então, mais agricultores capitalistas vão tentar produzi-las. Dessa forma, produz-se o saldo da balança comercial que vai pagar os juros da dívida externa. É o cachorro correndo atrás do próprio rabo. Ou como preferem os companheiros, é o neoliberalismo em sua plena volúpia (OLIVEIRA, 2004, p.14 e 15).

---

<sup>20</sup> Tradução livre da autora do original em espanhol – FAO, 2009.

Então, reitera-se: não há complementaridade entre os dois modelos. Conforme Delgado, “as condições ligadas à estratégia do agronegócio na agricultura brasileira são, simultaneamente, matriz da moderna questão agrária e representam um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária” (DELGADO, 2010, p. 98). Para o autor, uma estratégia de desenvolvimento que incorpore esses segmentos, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento autônomo, requer necessariamente a desmontagem das condições essenciais que hoje garantem a estratégia do agronegócio: “ (1) frouxidão da política fundiária<sup>21</sup>; (2) restrição à expansão da demanda interna do conjunto da economia; (3) restrição à incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural” (Idem, p. 106).

A reforma agrária permanece, na atualidade, como peça essencial no complexo jogo da questão social e agrária do nosso país. A agricultura familiar camponesa concentra o debate da soberania e da segurança alimentar, em contraposição ao modelo do agronegócio:

A abordagem antes feita do abastecimento alimentar se voltou para a agricultura familiar porque ela representa a ocupação socialmente equitativa do espaço agrário, bem como favorece a valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção agroalimentar, como é o próprio enfoque da SAN. Nega-se, deste modo, as visões que se limitam à valorizar a disponibilidade física de bens e a eficiência produtiva do chamado agronegócio. Segundo elas, a questão da produção alimentar no Brasil está, há tempos, resolvida dado que a produção nacional se encontra na faixa de 3.000kcal/pessoa/dia. No entanto, boa parte dos conflitos entre as estratégias de promoção da SAN e o padrão de desenvolvimento vigente no país diz respeito, justamente, à expansão de um modelo de produção agrícola que pressiona, fortemente, a base de recursos naturais e gera impactos sociais que engrossam o êxodo rural e o desemprego urbano. Ao contrário da grande agricultura patronal, o setor familiar gera mais do que produtos; sua promoção gera emprego e renda, portanto, é fator de um modelo de desenvolvimento que enfrenta a pobreza e a desigualdade social (MALUF, 2006, p. 26).

Os dados apresentados ao longo deste capítulo registram a contraditória realidade do campo brasileiro, em que um considerável número de famílias rurais no reúne a dupla condição de ofertantes de alimentos com a de pobres com acesso

---

<sup>21</sup> Entenda-se por “frouxidão da política fundiária” sua relativa incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras, especialmente no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da propriedade privada (Delgado, 2010).

insuficiente aos alimentos. A reforma agrária e uma real promoção da agricultura familiar camponesa representa, nesses termos, tanto a promoção do acesso a alimentação adequada pelas famílias rurais, quanto a melhoria da contribuição dessas famílias para o provimento da sociedade de produtos agroalimentares em quantidade e qualidade necessárias. Nessa perspectiva, “pode-se afirmar que a reforma agrária, se ampla e acompanhada de instrumentos adequados, é essencial para redefinir a estratégia de desenvolvimento de um país, ao mesmo tempo em que o enfoque de SAN contribui para atualizar o significado da reforma agrária.” (MALUF, 2010, p. 27,28).

Para além de possibilitar a manutenção e a geração de postos trabalho no campo, a produção do modo de vida das famílias rurais, sua moradia e acesso aos serviços sociais e às políticas públicas, a recuperação e a manutenção dos recursos naturais, é preciso reconhecer na agricultura familiar camponesa a sua função de garantir o abastecimento alimentar da população em quantidade e qualidade suficientes para o alcance da segurança alimentar de seu povo, estruturando o caminho para a soberania alimentar do país.

Este é o sentido da soberania e da segurança alimentar como componentes da questão agrária atual, e é essa a perspectiva fundamental utilizada neste trabalho.

## PARTE II

### O TEMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (SOCIAIS)

*“No mangue, tudo é, foi ou será caranguejo, inclusive os homens e a lama. Esta foi minha Sorbonne – a lama dos mangues do Recife, fervilhando de caranguejos e povoada de seres humanos feitos de carne de caranguejo, pensando e sentindo como caranguejo. São seres anfíbios – habitantes da terra e da água, meio homens e meio bichos. Alimentados na infância com caldo de caranguejo – este leite de lama, se faziam irmãos de leite dos caranguejos. Cedo me dei conta desse estranho mimetismo: os homens se assemelhando em tudo aos caranguejos. Arrastando-se, acachapando-se como caranguejos para poderem sobreviver. A impressão que eu tinha era que os habitantes dos mangues – homens e caranguejos nascidos à beira do rio – à medida que iam crescendo, iam cada vez se atolando mais na lama. Foi assim que eu vivi e senti formigar dentro de mim a terrível descoberta da fome. ... E quando cresci e saí pelo mundo afora, vendo outras paisagens, me apercebi com nova surpresa que o que eu pensava ser um fenômeno local, um drama do meu bairro, era drama universal. Aquela lama humana do Recife, que eu conheci na infância, continua sujando até hoje toda a paisagem do nosso planeta como negros borrões de miséria: as negras manchas demográficas da geografia da fome.”*

Josué de Castro, 1966<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> CASTRO, 2003, p. 112, 113.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL:

#### **Estabelecendo o nexó entre a questão agrária e a questão social**

Passados quase 50 anos, a imoralidade da miséria descrita por Josué de Castro permanece no planeta, que abriga hoje um bilhão de pessoas com fome, o que corresponde a um sexto da população mundial. Esse é o número apresentado em 2010 pela FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação.

O termo *Fome* utilizado neste trabalho engloba, como apresentado por Josué de Castro, os significados relativos à fome endêmica (a fome total, a verdadeira inanição) e à fome crônica, oculta, na qual pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos de populações morrem lentamente, ainda que comendo diariamente:

É que existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que pode também conduzir à morte. Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo (CASTRO, 2003, p. 114).

Já a segurança alimentar será tomada, em princípio, a partir do conceito definido na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar – e apresentado no primeiro capítulo –, como a realização do direito humano à alimentação adequada, ou seja, o acesso regular e permanente, de todos, a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

No Brasil, a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) registrou 58,6 milhões de domicílios particulares no Brasil em 2009, dos quais 17,7 milhões

(30,2%), em que moravam 65,6 milhões de pessoas, apresentavam algum grau de insegurança alimentar<sup>23</sup> (IBGE, 2010b).

No primeiro capítulo buscamos situar o debate da soberania e da segurança alimentar no marco da questão agrária brasileira. Neste segundo capítulo, introduziremos o tema da questão social no Brasil, especialmente em suas vinculações com a questão agrária, como forma de aprofundar os marcos teóricos tomados como referência para a reflexão do tema propriamente dito da segurança alimentar no âmbito das políticas públicas no país, mais especificamente no âmbito da política social.

Assim, este capítulo está organizado em três partes. A primeira trata de indicar a forma com a qual, neste trabalho, se articula as categorias analíticas de questão agrária e questão social, como a base conceitual sobre a qual se assenta as discussões aqui empreendidas. A segunda busca compreender o papel do Estado e das políticas públicas, com ênfase na política social, no contexto da mundialização do capital e sob a perspectiva mais ampla do desenvolvimento contraditório do capitalismo. E a terceira discute os desafios da política social para a efetivação dos direitos de cidadania, na perspectiva da construção da democracia, e considerando a mediação da sociedade organizada na definição de seus rumos.

## **2.1 Questão agrária e questão social**

Neste estudo, as categorias analíticas questão agrária e questão social são importantes referenciais para as análises empreendidas. Partimos da tese que tais debates não ocorrem de forma paralela, mas, ao contrário, são partes de um mesmo processo. De certa forma, podemos destacar que a questão social brasileira tem sua

---

<sup>23</sup> A PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios divulgada em 2010 classificou os domicílios brasileiros segundo quatro condições de segurança alimentar, em acordo com os critérios da EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. De acordo com classificação da EBIA, considerando o período de referência dos três últimos meses anteriores à data da entrevista, são domicílios em condição de *Segurança Alimentar*, aqueles onde seus moradores tiveram acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. Os domicílios com *Insegurança Alimentar Leve* são aqueles nos quais foi detectada alguma preocupação com o acesso aos alimentos no futuro e nos quais há comprometimento da qualidade dos alimentos mediante estratégias que visam manter uma quantidade mínima disponível. Nos domicílios com *Insegurança Alimentar Moderada* os moradores conviveram, no período de referência, com a restrição quantitativa de alimento. Por fim, nos domicílios com *Insegurança Alimentar Grave*, além dos membros adultos, as crianças, quando houver, também passam pela privação de alimentos, podendo chegar à sua expressão mais grave, a fome.

gênese na questão agrária, ao mesmo tempo em que esta última é, ela mesma, expressão da primeira. É nessa perspectiva que está inserida a nossa hipótese, de que a reforma agrária constitui ainda um dos principais componentes para a promoção da segurança e da soberania alimentar no país. Mais que isso, como sugere Pereira, para fazer vingar um projeto democrático e popular no Brasil, “não há como fugir ao debate da reforma agrária entendida como peça essencial do complexo xadrez da questão social, da questão democrática e da questão nacional no nosso país” (PEREIRA, 2010, p. 482)

Considerando que a questão agrária foi o tema do primeiro capítulo, tratar-se-á aqui, de forma introdutória, do tema relativo à questão social, para então tecerem-se as relações entre ambas.

### **2.1.1 Questão social – uma introdução ao debate**

Surgida no contexto de discussões acerca da relação entre o processo de industrialização nos países capitalistas da Europa ocidental e o fenômeno do pauperismo em massa, a expressão “questão social” foi utilizada pela primeira vez, segundo Netto (2001), em meados de 1830.

A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo. (...) Para os mais lúcidos observadores da época, independentemente da sua posição ídeo-política, tornou-se claro que se tratava de um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior conhecida. (...) Pela primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas* (NETTO, 2001, p.42).

A tomada de consciência das precárias condições em que viviam as populações afetadas pelas relações de exploração advindas da Revolução Industrial trouxe à tona a possibilidade de que essas mazelas levassem a uma decomposição do conjunto da sociedade. Este último ponto diz respeito não apenas à importância da questão social por si própria, mas à ameaça sofrida pela sociedade liberal diante das tensões surgidas em consequência de uma industrialização selvagem. Nesse sentido, Castel afirma que a questão social pode ser delineada também como “uma

inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade, na qual a ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto” (CASTEL, 1998, p.41).

Assim, como indica Netto, a designação do pauperismo próprio da sociedade industrial pela expressão “questão social” relaciona-se diretamente aos seus desdobramentos sócio-políticos.

Lamentavelmente para a ordem burguesa que se consolidava, os pauperizados não se conformaram com a sua situação: da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas, da violência *luddista* à constituição das *trade unions*<sup>24</sup>, configurando uma ameaça real às instituições sociais existentes. Foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como “questão social” (NETTO, 2001, p.43).

Nesse esteio, a expressão “questão social” é apropriada pelas vertentes conservadoras, na pós-Revolução de 1848, e é crescentemente naturalizada, como “*características inelimináveis de toda e qualquer ordem social, que podem, no máximo, ser objeto de uma intervenção política limitada*” (NETTO, 2001, p.44). Assim, o trato com as manifestações da questão social é desvinculado dos fundamentos da sociedade burguesa.

O campo revolucionário, por sua vez, e também embebido pelos acontecimentos de 1848, trouxe à baila a necessidade da superação da ordem burguesa para a resolução do conjunto problemático designado pela expressão “questão social”: “As vanguardas trabalhadoras acederam, no seu processo de luta, à consciência política de que a questão social está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela” (NETTO, 2001, p.44).

Na obra de Marx, *O Capital*, publicada a partir de 1867, a dinâmica da questão social é efetivamente analisada em suas mais profundas dimensões – ainda que não sob o conceito de questão social – e de forma muito mais complexa que em

---

<sup>24</sup> A violência luddista refere-se a um movimento operário que surgiu na Inglaterra, no início do século XIX – o luddismo, contrário às conseqüências da mecanização do trabalho proporcionada pelo advento da Revolução Industrial, que tinha na invasão das fábricas e destruição das máquinas a sua principal forma de resistência. As *trade unions* eram associações formadas pelos empregados das fábricas, também no contexto da Revolução Industrial, que precederam a organização dos sindicatos e que já tinham a greve como instrumento de luta (nota da autora).

sua manifestação imediata como pauperismo. A questão social é aqui compreendida como parte necessariamente constitutiva do desenvolvimento do capitalismo.

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante (NETTO, 2001, p.45).

Ao analisar o capitalismo em sua essência, Marx revela o caráter antagônico da acumulação capitalista, como princípio fundamental deste modo de produção. “Dentro do sistema capitalista, todos os métodos para a elevação da força produtiva social do trabalho se aplicam à custa do trabalhador individual; todos os meios para o desenvolvimento da produção se convertem em meios de dominação e exploração do produtor, mutilam o trabalhador, transformando-o num ser parcial, degradam-no, tornando-o um apêndice da máquina” (MARX, 1984, p.274).

A produção de mais-valia torna-se a lei fundamental desse modo de produção, determinando que a relação entre capital, acumulação e taxa de salário não é nada mais que “a relação entre o trabalho não-pago, transformado em capital, e o trabalho adicional necessário à movimentação do capital adicional” (*Idem*, p.253).

A especificidade da produção capitalista está justamente em que “força de trabalho é aí comprada não para satisfazer, mediante seu serviço ou seu produto, às necessidades pessoais do comprador. Sua finalidade é a valorização de seu capital, produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que ele paga, portanto, que contenham uma parcela de valor que nada lhe custa e que, ainda assim, é realizada pela venda de mercadorias. Produção de mais-valia ou geração de excedente é a lei absoluta desse modo de produção. (MARX, 1984, p.251).

Karl Polanyi mostra que até o advento do liberalismo os mercados nada mais eram do que acessórios da vida econômica. “Como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social” (POLANYI, 1980, p.89). O liberalismo trouxe a idéia da economia de mercado como um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados, em que a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável. Esse termo usado, auto-regulação, “significa que toda a produção é para a venda no mercado, e que todos os

rendimentos derivam de tais vendas” (*Idem*). Há também, mercados “para todos os componentes da indústria, bens, trabalho, terra e o dinheiro, sendo seus preços chamados, respectivamente, preços de mercadoria, salários, aluguel e juros” (*Ibidem*). Sendo mercado auto-regulável, somente ações e medidas políticas que assegurem esse pretexto, é que terão validade, a fim de fazer o mercado a única figura organizadora no âmbito econômico.

Nesse processo, a força de trabalho permanece vendável enquanto reproduz o capital e fornece em trabalho não pago uma fonte de capital adicional, e todo grau de exploração do trabalho ou toda elevação do trabalho que possa ameaçar a reprodução do capital em sua escala ampliada é excluída. “Nem poderia ser diferente num modo de produção em que o trabalhador existe para as necessidades de valorização de valores existentes, ao invés de a riqueza objetiva existir para as necessidades de desenvolvimento do trabalhador” (POLANYI, 1980, p.253).

Assim, é o desenvolvimento da produtividade do trabalho social a mais poderosa alavanca da acumulação, o que é assegurado pela manutenção da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva. Em acordo com Marx, é esta que ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital, típica do capitalismo.

Como afirma Mézáros:

O capitalismo, que foi o único sistema a atingir um domínio do mundo em sua totalidade, é, ao mesmo tempo, um sistema destrutivo. Cada avanço da produção traz consigo o seu oposto. Do ponto de vista da lógica do capital, o consumo equivale à destruição. Um sistema que se viabiliza pela auto-reprodução em escala crescente, necessariamente se choca contra barreiras, de forma destrutiva em si e por suas implicações. O capital necessita expandir-se apesar e em detrimento das condições necessárias para a vida humana, levando aos desastres ecológicos e ao desemprego crônico, isto é, à destruição das condições básicas para a reprodução do metabolismo social (MÉSZÁROS, 1996, p. 102).

Em outras palavras, é o próprio mecanismo do processo de acumulação que multiplica, com o capital, a massa dos “pobres laboriosos”, isto é, “dos assalariados, que transformam sua força de trabalho em crescente força de valorização do capital crescente e, por isso mesmo, precisam perpetuar sua relação de dependência para com seu próprio produto, personificado no capitalista” (MARX, 1984, p. 248).

Da mesma forma, é a própria acumulação capitalista que produz, constantemente, uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua. Relativamente porque, ao mesmo tempo em que é produto necessário da acumulação da riqueza capitalista, é em si a própria “alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. (...) Ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independente dos limites do verdadeiro acréscimo populacional (*Idem*, p. 262, 263).

É esse chamado exército industrial de reserva que possibilita a realização de mais trabalho mediante a exploração extensiva ou intensiva das forças de trabalho individuais.

O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parcela da classe trabalhadora à ociosidade forçada em virtude do sobretrabalho da outra parte e vice-versa torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual e acelera, simultaneamente, a produção do exército industrial de reserva numa escala adequada ao progresso da acumulação social (MARX, 1984, p.266, 267).

Assim, a análise que Marx apresenta revela que “a questão social está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração” (NETTO, 2001, p.44). Ou seja, a questão social é a expressão mais elevada da contradição substantiva do capitalismo: a exploração do trabalho pelo capital.

Como em Iamamoto, a questão social pode ser concebida como o “conjunto das expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p.27).

Ressalte-se, nessa concepção, a prevalência ainda nos dias atuais das contradições fundamentais do modo de produção capitalista, o que rejeita a defesa feita por alguns teóricos do surgimento de uma “nova” questão social, como Castel (1998) e Rosanvallon (1998), que vislumbram nas dimensões assumidas na cena

contemporânea pela precarização do trabalho sob a égide do neoliberalismo o núcleo de uma “nova” questão social.

Como sugere Iamamoto (2001), a questão social permanece – ainda que sob novas roupagens e novas condições sócio-econômicas e históricas de produção e reprodução –, a expressão da sociabilidade direcionada pelos interesses do capital.

Isto porque “o capital não é simplesmente um conjunto de mecanismos econômicos como frequentemente se conceitualiza. É um modo multifacetado de reprodução sociometabólica que o abarca totalmente e que afeta profundamente cada aspecto da vida, desde o diretamente material e econômico até as relações culturais mais mediadas” (MÉSZÁROS, 2003, p. 102).

Da mesma forma, a questão social no Brasil surge com o advento da industrialização e suas conseqüências, especialmente em relação às contradições geradas e aos conflitos de classe, fundamentados nos princípios do modo de produção capitalista. Nesse sentido, Pereira aponta para a necessidade do embate político entre as classes para que a questão social seja deflagrada, e se diferencie do simples pauperismo ou exclusão social. Para a autora, a questão social indica “a existência de relações conflituosas entre portadores de interesses opostos e antagônicos, na qual os atores dominados conseguem impor-se como forças políticas estratégicas e problematizar efetivamente necessidades e demandas” (PEREIRA 2001, p. 59).

A questão social conforma assim, muito mais que o pauperismo a ela comumente associado, mas os conflitos e as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, em cuja trajetória, inclusive, o Estado assume uma função proeminente. Nesse processo, destaca-se a mediação das políticas sociais, como a modalidade sócio-histórica por intermédio da qual o Estado lida com a questão social.

No caso brasileiro, destacaremos aqui a questão agrária como um dos pilares, e ao mesmo tempo, expressão da questão social no país.

### **2.1.2 A questão agrária como base e expressão da questão social no Brasil**

Ao longo do primeiro capítulo desta tese, reuniram-se alguns elementos que podem ser extraídos para a reflexão acerca da questão social no Brasil, com destaque para o aspecto referente ao desenvolvimento do capitalismo no campo. Não obstante as novas formas de manifestação que a questão social vem assumindo, os aspectos estruturantes permanecem intactos. E a história agrária do Brasil nos ajuda a compreender, de um lado, o avanço do capitalismo no país, e de outro, a configuração da própria questão social.

O Brasil é um dos países de maior desigualdade no mundo, e suas disparidades tem profundas raízes históricas, que geraram um modelo de desenvolvimento altamente excludente. Concentra-se aqui em um permanente aspecto da injustiça social no Brasil, qual seja, a acentuada desigualdade da sua estrutura fundiária.

Não obstante todo o processo de desenvolvimento rural no Brasil ter sido marcado pela concentração de terras e pela expropriação e exploração do trabalhador rural, o próprio processo de industrialização brasileira teve forte impacto na conformação da questão social em articulação com a questão agrária: conforme sugere Castro A. B., enquanto a agricultura cumpria suas funções no processo de industrialização brasileira – quais sejam, geração e permanente ampliação de um excedente de matéria primas e alimentos, liberação de mão de obra, criação de mercado e transferência de capital –, além de atender aos requisitos da industrialização brasileira, na forma e intensidade em que eles foram formulados, se ‘projetou’ no desenvolvimento urbano-industrial que, grosso modo, condicionado – e possibilitado – pelas condições de miséria do campo, reforçou, ainda mais, tais condições também nas cidades (CASTRO, A. B, 1979).

De certa forma, a questão agrária no Brasil é expressão da questão social, ao mesmo tempo em que contribui para a conformação desta última. Em outras palavras, a realidade do campo é co-responsável pela realidade social do país, e é uma das faces da ofensiva do capital. Caio Prado Junior corrobora essa afirmação ao demonstrar que a questão agrária é, “em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo de estrutura

agrária do país, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária” (PRADO JÚNIOR, 1979, p.18).

Fato é que a formação agrária brasileira tem forte influência na formação do padrão de desenvolvimento excludente. Tanto que a reforma agrária poderia contribuir para melhorar a eficiência econômica e a equidade social no país. Como sugere Buainain e Pires:

Os países capitalistas que hoje ostentam os melhores indicadores de desenvolvimento humano, dos Estados Unidos ao Japão, apresentam um traço comum: a forte presença da agricultura familiar, cuja evolução desempenhou um papel fundamental na estruturação de economias mais dinâmicas e de sociedades mais democráticas e equitativas (BUAINAIN E PIRES, 2003, p.33).

Para os autores, o contraste dos desequilíbrios socioeconômicos que caracterizam os países latino americanos é em grande parte consequência das estratégias de modernização e industrialização por estes adotadas. Dentre os indicadores apresentados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (2002), um fator crucial refere-se ao nível de iniquidade destes países que pode ser observado pela apropriação da renda: “segundo os dados disponibilizados, no Brasil, os 10% mais pobres se apropriam de 0,7% da renda total gerada pelo país enquanto os 10% mais ricos se apropriam de 64,1%” (BUAINAIN E PIRES, 2003, p.34).

Importante destacar também, em que pese o crescimento vertiginoso da pobreza nas regiões metropolitanas, e o fato de que a estratégia de desenvolvimento brasileira tenha sido eminentemente urbana, ainda hoje cerca de 40% da população vivem em regiões consideradas rurais. Acrescente-se que:

Aproximadamente 50% dos brasileiros pobres vivem no campo onde a incidência da pobreza é mais do que o dobro da encontrada em áreas urbanas. Segundo dados do Banco Mundial (World Bank, 2000), cerca de 13% da população urbana se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que no campo este percentual é de 32,6%<sup>12</sup> (BUAINAIN E PIRES, 2003, p.34).

Claro que, de forma geral, os novos tempos acentuam problemas sociais históricos, nos quais a dinâmica do capital que transita entre a flexibilização e a precarização das relações de trabalho, a dicotômica relação entre desenvolvimento econômico e social, e a globalização pautada em projetos neoliberais constituem o pano de fundo dos processos de exclusão social. É neste contexto que se evidencia

a face perversa do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, já que “estes novos tempos reafirmam, pois, que a acumulação de capital não é parceira da equidade, não rima com igualdade” (IAMAMOTO, 2001, p.18). Nesse esteio, “verifica-se o agravamento das múltiplas expressões da questão social”. (*Idem*). Considerando a questão agrária expressão da questão social, na medida em que traduz processos sociais desiguais no campo, é importante perceber como neste movimento se objetivam as condições de vida dos trabalhadores rurais, marcadas pela desigualdade, pela opressão e subalternidade (mas ao mesmo tempo pela busca da autonomia e da transformação).

Em meio a todo esse processo, ganha destaque o debate sobre o papel do Estado e das políticas públicas, no tocante a questão social e a própria questão agrária. É aí que estará inserida a reflexão sobre o tema da segurança alimentar no contexto da política social brasileira.

## ***2.2 Estado e políticas públicas (sociais) no contexto da mundialização do capital***

Com o intuito de refletir acerca da construção do tema da segurança alimentar no âmbito da política social brasileira, faz-se preliminarmente neste segundo item, um apanhado sobre o papel do Estado e das políticas públicas, com ênfase na política social, no contexto da mundialização do capital e sob a perspectiva mais ampla do desenvolvimento contraditório do capitalismo.

Busca-se assim, situar a temática aqui trabalhada no âmbito das transformações pelas quais passou o mundo nas últimas décadas, que implicaram mudanças significativas no papel do Estado e das políticas públicas, bem como na forma de atuação dos atores envolvidos.

De início, há que se ressaltar que tais transformações vão significar ainda importantes reflexões no interior do marxismo, aqui utilizado como referencial teórico-metodológico.

De acordo com Ellen Wood (2003 e 2007), o colapso do socialismo real é freqüentemente encarado como a crise terminal do marxismo. No entanto, considera

que, ao contrário, é no período de ofensiva capitalista que há ainda maior espaço para o principal projeto do marxismo: a crítica do capitalismo.

De toda forma, a premissa da crise terminal do marxismo penetrou as esquerdas, e “o pós-marxismo deu lugar ao culto do pós-modernismo, e a seus princípios de contingência, fragmentação e heterogeneidade, sua hostilidade a qualquer noção de totalidade, sistema, estrutura, processo e ‘grandes narrativas’” (WOOD, 2003, p.13).

Esse processo se deu inclusive no interior do marxismo, posto que a corrente stalinista confundia-se com o próprio materialismo marxista, e a alternativa parecia ser o distanciamento da teoria marxista de sua autodefinição materialista, particularmente o foco na economia política (dando origem ao marxismo acrítico, ainda que submetido à crítica humanista). Tal tendência foi ainda reforçada pela crença de que as massas nas sociedades capitalistas avançadas haviam se rendido ao encanto da sociedade de consumo.

Assistimos então à reformulação da relação da esquerda com o capitalismo: “os intelectuais de esquerda, quando não abraçam o capitalismo como o melhor dos mundos possíveis, limitam-se a sonhar com pouco mais que um espaço nos seus interstícios e prescrevem apenas resistências locais e particulares” (WOOD, 2003, p.13). Dessa forma, vêm tentando definir novas formas, que não a contestação, de se relacionar com o capitalismo. “A maneira típica é procurar interstícios no capitalismo onde criar espaço para discursos e identidades alternativos. (...) Subjacente a tudo isso, parece haver a convicção de que o capitalismo chegou para ficar” (*Idem*).

Em oposição a essa tendência dominante (representada em especial pelo pós-modernismo e, em particular, sua corrente ‘de esquerda’, o chamado pós-marxismo), Ellen Wood propõe resgatar a perspectiva histórico-crítica, subestimada por inúmeras vertentes do marxismo ocidental, partindo da premissa de que a crítica do capitalismo é urgentemente necessária, e que o materialismo histórico ainda oferece a melhor base sobre a qual é possível construí-la. Nessa perspectiva, o elemento crítico do marxismo está acima de tudo em sua insistência na especificidade histórica – com ênfase tanto na especificidade de sua lógica sistêmica quanto na sua historicidade.

Em outras palavras, o materialismo histórico aborda o capitalismo de uma forma exatamente antitética às modas atuais: considera a unidade sistêmica do capitalismo em vez de meros fragmentos pós-modernos, aliada também a historicidade – e daí a possibilidade de sua superação – e não a inevitabilidade capitalista e o fim da história.

Posto isso, reitera-se a premissa de que o projeto teórico do marxismo e sua crítica à economia de mercado permanecem oportunos, e assim sendo são aqui utilizados como base para a reflexão aqui empreendida.

Nesta perspectiva, merece destaque a reflexão sobre o papel do Estado e suas implicações. No mundo globalizado contemporâneo, parece que o processo de transformação em mercadoria já avançou tanto e penetrou tão profundamente em todos os aspectos da vida que o espaço para a democracia ficou muito reduzido. No entanto, o capital se estendeu para além das fronteiras de qualquer nação mas sem prescindir do Estado nação. Portanto, e ao contrário, aí está o instrumento mais eficaz para garantir a sua acumulação.

De maneira geral, o mundo moderno é caracterizado pela centralidade do Estado: por meio do movimento progressivo de extensão de estruturas e prerrogativas estatais, ampliando as suas funções em torno de um aparelho burocrático encarregado de missões cada vez mais complexas de regulação social, o Estado tornou-se o fenômeno político dominante desde há muitas décadas (MULLER & SUREL, 1998).

Como sugere Pereira (2008-a), no entanto, o Estado não existe em abstrato, sem vinculações com a realidade e com a história. É preciso especificá-lo, qualificá-lo, porque ele existe sob diferentes modalidades, concepções e percepções ideológicas. É um conceito complexo, posto que um fenômeno histórico e relacional.

Disso decorre que só podemos entender o Estado pelas suas interdependências, dentre as quais a que ele mantém com a sociedade, já que esta, como diz Ianni, é o seu principal oposto, mas também o seu principal termo de complementação. É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes, e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes. Por isso, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, também pode realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação (PEREIRA, 2008-a, p.146).

Nessa perspectiva, o Estado tem suas raízes nas condições materiais de vida. É importante considerar essa concepção de Estado para compreender a história da política social no Brasil, permeada por embates ideológicos e contradições.

Da mesma forma, a política é, em si, uma arena de conflitos de interesses. “É justamente por ser conflituosa (e contraditória) que a política permite a formação de contra-poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece” (PEREIRA, 2008-b, p.91).

Quando nos referimos à política pública, por sua vez, estamos tratando de uma estratégia de ação planejada, na qual tanto o Estado quanto a sociedade desempenham papéis ativos.

De acordo com Muller e Surel (1998), os estudos atuais sobre o Estado não centram mais a reflexão sobre o lugar e a legitimidade do Estado como organização política abstrata, mas na compreensão das lógicas de suas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados, e em compreender como a ação pública envolve dinâmicas difusas na fronteira entre estado e sociedade. “O Estado é hoje percebido através de sua ação” (MULLER & SUREL, 1998, p.3).

O estudo da política pública constitui assim o estudo do Estado em ação (ou em ‘não ação’), nas suas permanentes relações de reciprocidade e de antagonismo com a sociedade.

“As políticas públicas e, logicamente a política social, têm como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e previstos em lei” (PEREIRA, 2007, p.9). No entanto, e da mesma forma, esse não é um processo desprovido de tensões e contradições.

Para autores como Offe (1991), considerando a dinâmica e o movimento próprio do Estado nas sociedades capitalistas modernas, inclusive as origens da política social relacionam-se “a um processo de mediação – como estratégia estatal – entre interesses conflitivos” (HOFLING, 2001, pg.34).

As políticas sociais são mecanismos político/institucionais que as sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força dos movimentos sociais e políticos, visando proteger ou promover socialmente seus membros (IPEA, 2011).

Importante é a compreensão da política social como mecanismo de garantia de determinados direitos sociais. Direitos esses, por sua vez, que podem ser relacionados à noção de 'necessidades básicas'.

A menção às necessidades básicas ajuda a “ancorar” a definição no solo do intersubjetivamente passível de constatação: todos nós possuímos certas necessidades elementares, e todos sentimos que a comunidade deve, se necessário, colaborar para sua satisfação. Poderiam ser definidos como "sociais", portanto, os direitos em que se concretizam, mediante a prestação de diversos tipos de serviços, a colaboração dos poderes públicos na satisfação das necessidades básicas do indivíduo<sup>25</sup> (PELÁEZ, 1994, p.47).

No entanto, a política social – e em específico a seguridade social – sofreu uma trajetória bastante conturbada no Brasil, desde a Constituição de 1988 que, como veremos a frente, constitui um marco no sentido de acolher os direitos sociais no amplo terreno dos direitos da cidadania.

De um lado, as determinações constitucionais propiciaram a expressiva extensão da cobertura das políticas pertinentes (saúde, previdência e assistência social), assim como do patamar de oferta de benefícios e serviços, impactando na melhoria das condições de vida da população. De outro, a consolidação institucional e política da seguridade social, bem como de sua efetiva universalização, foi constrangida por um conjunto de propostas e iniciativas visando limitar a atuação do Estado no campo social (JACCOUD, 2009, p.3).

Assim, desde a promulgação da Carta de 1988, assiste-se a uma expansão de determinadas políticas no campo da seguridade social, mas num contexto de crítica a seguridade social associado a um projeto de restrições progressivas às coberturas universais apregoadas.

Refere-se ao fato de que o papel e a organização do Estado ganham novos sentidos a partir das últimas décadas do século XX. Sobretudo a partir da década de 1980, o modelo econômico implementado ganha outros contornos, tendo em vista as novas situações delineadas pela mundialização do capital e pela hegemonia neoliberal. A precarização do trabalho (representada, por exemplo, pelo aumento do desemprego, do subemprego, da informalidade e da desregulamentação das leis trabalhistas) é característica marcante do processo de reestruturação produtiva do capital, em termos gerais em todos os setores (ANTUNES, 1999). Além disso,

---

<sup>25</sup> Tradução livre de responsabilidade da autora.

conforme Harvey (1993), Mészáros (2003) e Chesnais (1996), promove-se uma verdadeira ofensiva do capital, em termos mundiais, que retrata, em especial, uma ascensão sem precedentes do capitalismo financeiro.

No Brasil, os anos 1990 marcam a reestruturação do Estado para a adaptação à nova lógica do capital. Privatização, flexibilização das relações de trabalho e regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas são características fortes desse período.

Temos, nesse quadro, uma seguridade social fortemente tensionada pelas estratégias de extração de superlucros, tais como: a flexibilização das relações de trabalho e diminuição dos encargos sociais; a disputa pelo fundo público, tendo em vista fortalecê-lo como pressuposto geral do capital, em detrimento do trabalho; da supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, a exemplo da previdência e da saúde; o desprezo para com o pacto social entre trabalho e capital monopolista dos anos de hegemonia social-democrata; e o fenômeno midiático cotidiano de um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista, que invoca o cidadão consumidor (Mota, 1995) – com capacidade de auferir renda e consumir – em detrimento do cidadão de direitos. Nesse contexto, a tendência é de redução de direitos e limitação das possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais, colocando em curso o trinômio do neoliberalismo – privatização, focalização e descentralização (BEHRING, 2008, p.157).

Nesse contexto, e perante o reconhecimento por parte dos organismos multilaterais dos perversos efeitos sociais e econômicos das medidas de ajuste neoliberal, ganham força os programas de combate à fome e a pobreza como expressão de um movimento de refuncionalização das políticas sociais, em que estas passam a ser concebidas como mecanismos que reforçam os esquemas mercadorizantes e centram-se na ênfase a individualização. Como indica Mauriel, a pobreza passa a ser compreendida como um conjunto de carências individuais, deslocando o foco das estruturas para o indivíduo, e reduzindo a política social ao combate à pobreza, no sentido da autoproteção individual:

Medidas individualizadas de status dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas, fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres. As políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de habilidades que tornarão

esses indivíduos ‘inseriríveis’ no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade em troca, de mercado, com dimensões globalizantes). Assim, cada vez mais a política social é entendida como combate à pobreza, deixando de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passando a ser entendida como um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres. Dessa forma, as políticas de combate à pobreza não têm como função produzir proteção social, mas autoproteção individual (MAURIEL, 2006, p. 50).

O combate à fome e à pobreza passa a ser a prioridade – ou o foco sobre os grupos mais pobres –, em acordo com o preconizado pelas recomendações dos organismos multilaterais em relação às reformas dos sistemas de proteção social. “Sem a pobreza latente, a desigualdade torna-se um dado relativo, escondido pelo discurso do direito à diferença, e o processo global de acumulação de riquezas, centralizado e excludente, continua a perpetuar-se” (MAURIEL, 2006, p. 75). Nessa perspectiva, a questão social é reduzida à questão da pobreza, e a pobreza reduzida à falta de dotação. O Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial contribuíram para disseminar, nessa linha, a elaboração de reformas nos sistemas de proteção social em todo o mundo em que as políticas sociais não tem como resultado um bem público, mas um bem individual, no sentido oportunizar a capacitação e o auto-cuidado para que todos possam se inserir no mercado. Da mesma forma, para Pastorini, o combate à fome e/ou à pobreza insere-se numa lógica em que a proteção social vai perdendo seu caráter universalista e assumindo cada vez mais uma forma seletiva e focalizada para grupos populacionais específicos. Os programas emergenciais são direcionados para compensar a falta de renda, ao passo em que corre o processo de privatização de serviços como a previdência social, a saúde e a educação (PASTORINI, 2006).

De forma geral, as tendências da seguridade social na América Latina revelam um cenário de forte ofensiva neoliberal que tendem a destruir as históricas conquistas da classe trabalhadora, ao passo em que as mudanças nas condições sociais e de vida da população latino-americana requerem, ao contrário, a ampliação da seguridade social pública e universal (BOSCHETTI, 2008).

Ressalte-se que, nesse processo, há uma dupla pressão sobre os Estados-Nação: por um lado, das novas lógicas econômicas da globalização, mas, por outro lado, de um processo de autonomização crescente das comunidades políticas

locais. Para Ellen Wood, a globalização depende cada vez mais dos Estados nacionais, posto que é o poder regional que a organiza, e isso faz com que as lutas democráticas visando alterar o jogo político no interior e fora do Estado constitui grande desafio ao capital (WOOD, 2003).

De forma geral, e ainda mais aguda com a ofensiva neoliberal, há que se ter no horizonte que, no modo de produção capitalista, concretizar a cidadania significa lutar permanentemente contra um problema que é intrínseco a ela: a desigualdade social. Assim:

No que diz respeito aos direitos sociais, o fato de eles dependerem de recursos para serem efetivados impõe, às políticas públicas que devem concretizá-los, desafios reais. Por isso, contemporaneamente tais políticas (notadamente a social) devem se inscrever num quadro de mudanças que também preveja a recuperação e transformação do Estado, tendo como horizonte uma estratégia que vá além dos direitos como postulação normativa respaldada no seguinte lema: 'que o livre desenvolvimento de cada um seja a condição do livre desenvolvimento de todos' (Marx e Engels, 1988, p.87 *apud* PEREIRA, 2008, p.106).

No próximo item, se discutirá mais detalhadamente as questões pertinentes ao campo da política social no Brasil contemporâneo, e aos desafios da política social na efetivação dos direitos de cidadania e na construção da democracia.

### ***2.3 Direitos de cidadania e democracia: os desafios da política social***

Marx indicou reiteradamente em seus estudos um aspecto básico do capitalismo: o processo crescente de socialização do trabalho e de desenvolvimento das forças produtivas também significou a contradição que esse fato introduzia na dinâmica do modo de produção capitalista, ou seja, a contradição que se verifica entre o caráter social do trabalho (ou socialização das forças produtivas) e a apropriação individual ou privada dos frutos desse trabalho social (COUTINHO, 1996). A luta pela efetivação dos direitos sociais não deve estar descolada da perspectiva de superação de tal contradição.

Da mesma forma, os limites e resistências postos na construção da política social revelam um caminho repleto de embates e contradições relativas à efetivação dos direitos sociais.

Como indica o IPEA, “antagônicas, antitéticas, antinômicas: eis algumas das qualificações utilizadas pela literatura para descrever as relações entre a regulação social e a dinâmica econômica, ao menos em sociedades que se organizam em torno de mercados” (IPEA, 2010, p. 13).

No Brasil, as políticas de proteção social, de forma geral, precisam enfrentar os problemas relativos aos altos índices de desproteção (benefícios e serviços), à (precária) qualidade dos serviços existentes e à incompleta arquitetura institucional do sistema da seguridade social. Além disso, e sobretudo, precisam dar conta de se sobrepor às propostas de desmontagem da seguridade social, em outras palavras, ao debate sobre a proteção focalizada e sobre o financiamento.

O financiamento da seguridade social, que nos ajuda a compreender a configuração do fundo público no Brasil, revela uma apropriação deste para fins de valoração e acumulação do capital vinculado à dívida pública. “Em outras palavras, parcelas consideráveis dos recursos da seguridade social acabam sendo desvirtuadas das suas finalidades e impedem maior investimento e ampliação de direitos” (BOSCHETTI & SALVADOR, 2008, p. 54).

Boschetti e Salvador mostram que, no Brasil:

[...] o financiamento é regressivo – quem sustenta são os trabalhadores e os mais pobres -, que não faz, portanto, redistribuição de renda; a distribuição dos recursos é desigual no âmbito das políticas de seguridade social; e ocorre a transferência de verbas do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. Os recursos transferidos, por meio da DRU, para composição do superávit primário, revelam que o Estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, retirando recursos dos mais pobres para os mais ricos, sobretudo para a classe dos rentistas (BOSCHETTI & SALVADOR, 2008, p. 54).

Outro desafio está na construção efetiva de uma política articulada entre as áreas de saúde, previdência e assistência social.

Embora o sistema de seguridade social, instituído legalmente pela Constituição de 1988, constitua um conjunto formado pelas políticas de previdência, assistência e saúde, não existindo enquanto complexo se assim não for implementada, raramente a seguridade social é tratada e analisada na sua totalidade. Em muitas das produções teórico-acadêmicas sobre o tema, assim como nos planos governamentais, o que se percebe é um duplo movimento: ou se restringe a seguridade social à sua dimensão previdenciária, ou se considera cada uma das políticas que a compõe isolada e

autonomamente, tentando relacioná-las a uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil (BOSCHETTI, 2003, p.60).

Mota (2008) vai ainda mais além ao questionar a ampliação relativa da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000, afirmando que, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, as políticas que integram a seguridade social brasileira:

[...] adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2008, p.134).

Ressalte-se que esta ampliação relativa da assistência social refere-se, especificamente, ao fortalecimento dos benefícios de transferência de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), em detrimento inclusive das demais ações que devem ser executadas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em acordo com o preconizado pela Política Nacional de Assistência Social e sua Norma Operacional Básica (NOB). Conforme estudos de Boschetti e Salvador:

As tendências apontadas nos três fundos nacionais das políticas de previdência, saúde e assistência social têm relação com a política econômica que restringe a ampliação de recursos para os programas sociais. Não é por acaso que os dados revelam o crescimento de recursos para os benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo por determinação constitucional e apontam para a manutenção ou pífio crescimento dos demais programas e ações, que precisariam contar com mais recursos do orçamento da seguridade social e do orçamento fiscal para serem ampliados (BOSCHETTI & SALVADOR, 2008, p. 50).

Além das questões postas, no que se refere à assistência social, em específico, constituem ainda desafios importantes: afirmar com clareza as proteções que deve assegurar; operar o pilar de segurança de renda como direito social; promover a garantia pública de acesso a serviços de qualidade; e definir com maior

clareza (e firmeza) a relação da assistência social com a filantropia, bem como com as outras políticas da seguridade social.

Em contraponto, em meio à onda neoliberal, a assistência social elevou-se a um status de cidadania, e vem se constituindo como um direito social que rompe com um passado de clientelismo e ironicamente vem se constituindo em espaço privilegiado de projetos contra-hegemônicos. Aliás, torna-se imperioso que a assistência social seja em definitivo encarada não como mera provisão, mas como direito, fruto de lutas sociais. Ela já passou, em certa medida – ao menos em termos de discurso, a ser concebida como política pública que, associada a outras políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população, cuja realização é competência do Estado com o aval e controle da sociedade, na perspectiva de um Estado Social de Direito e não de um Estado liberal e mercantilizador (PEREIRA, 2008).

Há que se estabelecer, nessa perspectiva, a crítica do paradigma dominante de cidadania e das principais categorias analíticas que tradicionalmente informam a concepção e a prática da assistência social no capitalismo: visão hierarquizada dos direitos; predominância da noção de pobreza absoluta sobre a de pobreza relativa; primazia da rentabilidade econômica sobre as necessidades sociais e primazia do mínimo na satisfação das necessidades humanas básicas. Refere-se aqui, especialmente, ao significado das tensões entre seletividade X universalidade e entre assistencialização X direitos como referência interpretativa para a compreensão dos embates e das diferentes posições que marcam a trajetória das políticas sociais.

De acordo com estudos do IPEA, o momento atual já registra avanços importantes nesse sentido, no campo das políticas sociais brasileiras, que formam hoje um sistema mais robusto de estruturas mais ou menos consolidadas que materializam uma história de lutas da sociedade, aglutinando atores sociais, esforços regulatórios, legislativos e jurídicos substanciais. Mais que isso, entende-se que os resultados obtidos pela política social a partir de 2004 indicam que esta é central para o alcance dos objetivos de crescimento econômico e diminuição de desigualdades, e que o crescimento do gasto social nos últimos anos foi parte integrante e importante da melhoria das condições de vida da população brasileira (IPEA, 2011).

Ressalte-se, de toda forma, que as causas da pobreza são estruturais e continuarão a produzir exclusão social, e que, portanto, é necessário promover a articulação das políticas estruturais com as políticas específicas de proteção social.

Nesse sentido, há que se perceber o papel das iniciativas advindas dos processos políticos de avanço da mobilização da sociedade organizada, que culminam em definição de políticas públicas e sociais. Afinal, “um determinado modelo de desenvolvimento se constrói por meio de disputas políticas que se inserem no contexto das lutas sociais e de interesse, que se desenrolam no seio da sociedade e que se refletem para dentro do Estado, se configurando então em políticas públicas (ou na ausência delas)” (MAZETTO, 2006, p.336).

Daí decorre uma questão importante, que se refere ao papel central do Estado nas economias atuais, contrariando as teses neoliberais do Estado Mínimo. Conforme discutido no item anterior, a globalização, na realidade, tem nos Estados nacionais seus principais agentes, o que faz com que, contrariamente, as lutas regionais tenham grande significado. Como sugere Wood:

A questão principal aqui é que essa contradição oferece um pouco de esperança para as lutas de oposição. Enquanto o capital global depender dos Estados locais, como acredito que vai continuar a depender, esses Estados continuarão a ser um alvo potencialmente útil para as forças de oposição. As lutas democráticas visando alterar o equilíbrio das forças de classe, tanto dentro quanto fora do Estado, talvez representem o maior desafio ao capital (WOOD, 2003, pg. 8,9).

De toda forma, não se pode perder de vista que a reestruturação do mundo do trabalho, com o aumento do desemprego e da flexibilidade, vincula-se também à regressão dos direitos sociais, à ausência de proteção e ao retrocesso da ação sindical, situações que também se traduzem em um empobrecimento da população.

Ressalte-se que a pobreza é aqui compreendida:

[...] não como produto de uma deficiente integração social de alguns setores populacionais no mercado de trabalho, na distribuição de renda ou na esfera do consumo; ao contrário, a pobreza é entendida como uma dimensão e uma decorrência do próprio processo de modernização capitalista. Trata-se, portanto, de um problema inerente à sociedade capitalista e não de um problema individual e/ou grupal centrado no baixo desempenho, na falta de qualificação e/ou habilidade para o trabalho, nas características culturais, hábitos e costumes de grupos específicos (PASTORINI, 2006, p.259).

As reflexões realizadas mostram, assim, que há ainda muito o que fazer. E que é necessário, dialeticamente, pensar a seguridade social “não apenas a partir de si mesma, mas na totalidade histórica em movimento, reconhecendo os limites e condições impostas pela política econômica e pela conjuntura política, mas buscando traçar estratégias de enfrentamento e superação desses limites” (BEHRING, 2008, p.153).

Na situação de pobreza, o indivíduo experimenta, objetiva e subjetivamente, carências sociais, econômicas, políticas e culturais, passando por um processo de exclusão e ruptura de laços sociais, no qual as noções de cidadania, igualdade e direitos sociais ficam fragilizadas. A esfera econômica tem um papel decisivo na geração da pobreza, pois o acesso ao trabalho é o instrumento mais importante para a distribuição de renda e a integração social às diferenças no acesso aos benefícios do desenvolvimento se distribui desigualmente entre os diferentes segmentos e categorias sociais, acentuando as diferenças culturais, étnicas, de gênero, de idade, situação ocupacional e de domicílio inerentes aos países (PESSANHA, 2004, p.3).

Da mesma forma, a segurança alimentar é um desafio que dificilmente será alcançado se trabalhado de forma desarticulada às outras esferas de políticas públicas. A defesa da garantia do direito humano à alimentação adequada como princípio das políticas de segurança alimentar está no centro da construção e valorização da idéia de que as políticas públicas existem para respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos.

O fenômeno da insegurança alimentar também está fortemente associado à pobreza, já que sua principal face é a insuficiência de acesso à alimentação, causada basicamente, no caso brasileiro, pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país, haja vista o alto grau de desenvolvimento da sua estrutura econômico-produtiva.

Para Pessanha, apesar da insegurança alimentar estar relacionada também a outros fatores, como veremos mais a frente, há uma relação muito clara entre pobreza e desnutrição, posto que um bom estado nutricional exige o atendimento de um leque bastante extenso de necessidades, “que incluem não apenas a disponibilidade de alimentos, incluindo a diversificação e a adequação nutritiva da dieta; como também educação e conhecimentos básicos de higiene, condições salubres de moradia, incluindo saneamento básico; e acessos aos serviços de

saúde, sobretudo na infância” (PESSANHA, 2004, p. 3). Os problemas da desigualdade e de distribuição subjazem assim todos os conteúdos da segurança alimentar, e tais diferenças se manifestam seja em relação a estratos sociais e segmentos populacionais, seja em relação entre países, blocos de países, regiões e localidades (PESSANHA, 2004).

No caso da pobreza rural, o paradoxo social é ainda mais forte, já que aí os seres humanos vivenciam a fome em meio à abundância na produção de alimentos, tendo em vista a indisponibilidade dos meios produtivos e/ou financeiros para obtê-los. Para Pessanha (2004 e 1998), de modo geral, constituem fatores geradores e determinantes da pobreza rural: 1 – a estrutura e o nível de crescimento econômico, bem como o grau de concentração de renda e de desigualdade dos países; 2 – a inserção produtiva, a posição relativa e a estratégia dos países frente ao processo de globalização da economia mundial; 3 – a importância e a prioridade atribuída pelos governos à agricultura e ao desenvolvimento rural na definição de seus objetivos estratégicos de políticas; 5 – a estrutura fundiária dos países; 6 – as características do processo de modernização agrícola dos países; 7 – a disponibilidade e o acesso aos recursos hídricos; 8 – o capital social das famílias e das comunidades rurais; 9 – o grau de pluriatividade das famílias.

Historicamente, no entanto, assim como as mais diversas frentes da política social para o conjunto dos programas voltados para os segmentos mais carentes, as análises de Cohn apontam para o fato de que os programas de alimentação e nutrição no país, de forma geral e até a década de 1990, servem como um exemplo paradigmático do padrão histórico de atuação do Estado no combate à pobreza no país. A atuação estatal no setor refletia os problemas gerais encontrados na implementação de políticas sociais no Brasil, como seletividade e ineficiência; e ainda outros específicos, tais como: fusões de programas e superposição de clientelas; a expansão da cobertura à custa da quantidade e da qualidade dos alimentos distribuídos; em alguns casos, a centralização no nível federal da compra de alimentos; inadequação dos produtos formulados aos hábitos alimentares da população; elevado índice de evasão da clientela atendida; e dificuldades de captação de novos beneficiários (PESSANHA, 2004).

A partir dessa perspectiva, no próximo capítulo a intenção é resgatar as ações voltadas para a garantia da segurança alimentar implementadas pelo governo

federal nas últimas décadas, em especial no âmbito da política social, e refletir sobre o debate e os rumos que o tema tem assumido nesta primeira década do século XXI.

## CAPÍTULO 3

### AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

O início do século XXI marca um período em que a discussão sobre a segurança alimentar cresce significativamente no cenário nacional e internacional. No Brasil, ganha força a convicção dos escritos de Josué de Castro, que já afirmava há mais de seis décadas:

[...] atravessamos uma hora decisiva na qual só reconhecendo os grandes erros de nossa civilização podemos reencontrar o caminho certo e fazê-la sobreviver à catástrofe. Destes erros, um dos mais graves, sem nenhuma dúvida, este de termos deixado centenas de milhões de indivíduos morrendo à fome num mundo com capacidade quase infinita de aumento de sua produção (CASTRO, 2008, p.14).

Com o livro *Geografia da Fome*, de 1946, e outros escritos, Josué de Castro tornou claro ser o fenômeno da fome um fenômeno social, resultante das ações dos homens, e não da natureza – idéia hegemônica por longos tempos. Buscando romper o que chamava “tabu da fome”, afirmava ser a fome expressão das desigualdades sociais e econômicas internas e entre nações: “o assunto deste livro é bastante delicado e perigoso e se constitui num dos tabus de nossa civilização. (...) Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura, foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido” (CASTRO, 2008).

No entanto, o problema da fome persiste, e com dimensão crescente. E a construção da segurança alimentar constitui um desafio contemporâneo para a sociedade mundial. Como Minayo e Neto, “a FOME, este câncer social que corrói a humanidade, está plantada em todas as regiões do mundo onde existem as maiores discrepâncias na distribuição das riquezas. (...) Na verdade o faminto de hoje vive num mundo de opulência” (MINAYO & NETO, 1987, p.16).

Assim, o problema da fome e da insegurança alimentar tem suas raízes nas próprias configurações econômicas e políticas que foram delineadas pelos homens mundialmente, e teve seu efeito multiplicado naqueles países considerados dependentes, como o Brasil<sup>26</sup>.

Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome (CASTRO, 2003, p. 115).

Para Pessanha:

Os dramas da fome e da desnutrição, de ampla recorrência histórica, constituem problemas crônicos de insegurança alimentar enfrentados pela população, fortemente associados à pobreza e à desigualdade distributiva estrutural de nossa sociedade. Ademais, o desenvolvimento científico e tecnológico, permanentemente incorporado à estrutura de produção e consumo de alimentos, adiciona a cada dia novos riscos e incertezas a estes 'velhos' problemas, tais como as preocupações com a qualidade sanitária e nutricional dos alimentos e as relacionadas à conservação e controle dos recursos fitogenéticos (PESSANHA, 2004, p. 2).

A insegurança alimentar, dessa forma, abarca hoje um conjunto de outras dimensões, que transborda o fenômeno da fome – este que atinge no mundo 1/6 da população global – 1 bilhão de pessoas, conforme dados divulgados pela FAO em 2010.

No caso brasileiro, conforme apresentado no capítulo anterior, as taxas de insegurança alimentar da população permanecem foco de muita preocupação. Aqui, a história das carências alimentares começa já com a ocupação da nova colônia pelos portugueses, com os primeiros relatos de nativos escravizados que morriam de fome: “são 500 anos de história de fome e de carências nutricionais específicas, tais como as deficiências de iodo, a hipovitaminose A e a anemia ferropriva, que ainda afetam dezenas de milhões de brasileiros” (VALENTE, 2002, p. 43).

---

<sup>26</sup> Eis o paradoxo: no Sul, em que o peso da agricultura na balança econômica é muito maior, devido inclusive à menor intensidade da industrialização com relação aos países do Norte, o consumo de calorias por habitante é consideravelmente menor (RAMON *et alli*, 1995).

O processo de intensa migração urbana associado à industrialização acelerada e à modernização conservadora da agricultura agravou esse quadro e resultou em um aumento da desigualdade no país. A partir da década de 1980, a avalanche neoliberal marcada pela mundialização do capital e pela redução do Estado na execução de políticas públicas, em especial no campo social, agravou o quadro da miséria.

Conforme Belik, Silva & Takagi, apesar de serem muito diversas as metodologias de mensuração da fome no país e conseqüentemente os números dos diversos órgãos que buscam dimensioná-la, “os estudos são unânimes no diagnóstico de que o problema da fome no país, atualmente, é o da falta de renda para se alimentar adequadamente” (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 12). E ainda, “que esta falta de renda, traduzida por pobreza, é o reflexo da desigualdade de renda existente no país, agravada pelos altos níveis de desemprego e pelas taxas de crescimento econômico insuficientes para incorporar as pessoas que a cada ano querem ingressar no mercado de trabalho, além de pela falta de políticas públicas no campo da segurança alimentar” (idem).

No Brasil, a PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios divulgada em 2010 classificou os domicílios brasileiros segundo quatro condições de segurança alimentar, em acordo com os critérios da EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (descritos no capítulo anterior): segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave. E, nesse mesmo sentido, a PNAD comprovou também que quanto menor a classe de rendimento mensal domiciliar per capita, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. Cerca de 55,0% dos domicílios nestas condições estavam na classe de rendimento mensal domiciliar per capita de até meio salário mínimo e 1,9% estavam na classe de mais de 2 salários mínimos. Por outro lado, 13,7% dos domicílios em segurança alimentar pertenciam à classe de até meio salário mínimo e 26,2% a de mais de 2 salários mínimos (IBGE, 2010b, p. 41).

Ao problema da fome – que liga-se diretamente à falta de condições de grande parte da população para alimentar-se adequadamente – somam-se outros

que caracterizam as várias dimensões da insegurança alimentar – associados à produção, à qualidade dos alimentos, aos hábitos culturais, dentre outros.

Não obstante o fato, desta forma, da necessidade premente das chamadas políticas estruturais, diversas foram as intervenções diretamente voltadas para o combate à insegurança alimentar, dominadas em geral por um conteúdo mais específico de combate à fome. Incluem-se aí ações de mais diversa natureza, de forma que torna-se relevante fazer um breve resgate da história de tais políticas implementadas no Brasil.

### ***3.1 Um resgate histórico das ações governamentais, em nível federal, de combate à fome no Brasil – 1930 a 2002***

A retrospectiva aqui apresentada inicia-se nos 1930, posto que estes inauguram um período de intervenções públicas federais no campo do abastecimento. O problema da oferta é agravado com a crise de 1930, sobretudo em função da desestruturação da agricultura cafeeira e do acentuado êxodo rural, bem como da desvalorização da moeda nacional e do conseqüente aumento do preço dos alimentos. Até então, os problemas de abastecimento eram relacionados basicamente à problemática da oferta de alimentos nas cidades, diante do aumento da população nas metrópoles. Em 1939, cria-se a Comissão de Abastecimento, como principal órgão de regulação de preços.

A partir dos anos 1940 registram-se ações específicas de assistência alimentar, no campo das políticas públicas governamentais, especialmente com a criação do SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social, sob a gerência da Comissão de Abastecimento:

Das atividades desenvolvidas pelos SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); d) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; e) o serviço de visita domiciliar junto à

residência dos trabalhadores; e f) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação (PELIANO, 2010, p. 28).

Os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil constituíam o pano de fundo do tema, especialmente em decorrência da Conferência de Hot Springs (Estados Unidos) em 1943, que lançou as bases para a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e a própria criação da FAO em 1945, no Canadá.

No entanto, o SAPS foi esvaziando-se progressivamente, e após 27 anos de funcionamento, o governo ditatorial de Castelo Branco extinguiu o órgão. No pós-guerra, o comando da política de alimentação transferiu-se para a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, substituída em 1972 pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN (extinto em 1997), ambos situados no âmbito do Ministério da Saúde, ao qual coube, a partir de então, a coordenação dos programas de alimentação e nutrição.

De acordo com Peliano:

Os programas de alimentação, *strictu sensu*, desde o início dos anos 1950, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição, que aflige significativa parcela da população. Uma segunda característica importante e presente em todos os Planos é a identificação de um foco central de atuação, com ênfase, inicialmente, na educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada (PELIANO, 2010, p. 28).

De forma geral, até os anos 1970, predominava a tese de que o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais seria realizado com o crescimento econômico e que, se esse ocorresse a taxas razoáveis, a distribuição de renda e riqueza se daria de forma automática. Contrariadas as expectativas, o próprio regime militar reconheceu a necessidade de estender as políticas sociais a alguns grupos mais vulneráveis, ainda de que forma discreta e restrita. A presença governamental no enfrentamento da questão alimentar estivera concentrada, no entanto, no estímulo à produção agrícola (no contexto da modernização conservadora do campo), por um lado, e na cooperação internacional para doação

de alimentos (especialmente leite em pó transferido pelas agências norte-americanas) aos segmentos mais pobres, por outro.

Sob um cenário de forte recessão e crise social, a realização do Estudo Nacional de Despesa Familiar – ENDEF, em 1974/1975 representou um marco importante na identificação das dimensões do problema alimentar brasileiro. O estudo reforçou a importância da renda e da educação para a garantia de uma alimentação adequada e expôs o acentuado grau de vulnerabilidade social, particularmente de mulheres e crianças, no contexto de evolução da pobreza no país. De acordo com Gomes Jr. (2007), dessa compreensão é que se originou um conjunto de programas voltados para a melhoria da capacidade de acesso à alimentação das famílias pobres.

Com a criação do INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, no âmbito do Ministério da Saúde, é lançado o II PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1976, que representa um marco nesse sentido na política de alimentação e nutrição do país, ao centrar sua ênfase na utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e no apoio aos pequenos produtores rurais. Se durante a década de 1960, a atenção está voltada para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos especialmente formulados e de alto valor nutricional, a divulgação de pesquisas que apontavam não para um déficit protéico na alimentação do brasileiro, e sim para um déficit calórico (ou seja, mais do que uma má alimentação, as famílias comiam pouco) também contribuíram para essa reviravolta nas políticas de alimentação e nutrição.

O diagnóstico era o de que a agricultura familiar responde satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais e a distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a COBAL, hoje Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Esse mercado institucional, de grande porte, teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais (PELIANO, 2010, p, 29).

Assim, durante as décadas de 1970 e 1980, as questões mais diretamente ligadas à produção, consumo e distribuição ganham atenção. Observa-se uma rápida expansão da fronteira agrícola em função da política de crédito rural subsidiado. No entanto, e apesar dos escritos de Josué de Castro e da eclosão das lutas pela reforma agrária, o aumento da produção e da produtividade com a modernização conservadora do campo não foi capaz de equacionar o problema da fome, ou antes pelo contrário, aprofundou as desigualdades e a miséria, conforme discutido no capítulo 1 deste trabalho. Como indica Valente, o caso brasileiro á prova cabal de que a produção e a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não garantem a segurança alimentar de uma população: “A partir de 1950 o Brasil tem produzido alimentos em quantidade suficiente para alimentar toda a sua população. Desde então a produção per capita só tem aumentado e, mesmo assim, a insegurança alimentar e nutricional de muitos brasileiros ainda é motivo de preocupação” (VALENTE, 2002, p. 48).

Para Peliano, no tocante mais específico às ações governamentais voltadas para a alimentação, em relação aos diferentes focos mencionados – apoio à produção, educação alimentar e enriquecimento dos alimentos, “observa-se que ela foi muito tímida e essas mesmas questões continuam presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais” (PELIANO, 2010, p. 29). Em outras palavras, em todo o período supracitado pouco foi feito no combate direto à questão da fome.

A extinta Legião Brasileira da Assistência – LBA, durante as décadas de 1970 a 1990, promoveu a distribuição de alimentos enriquecidos nutricionalmente adquiridos do setor industrial. Da mesma forma o programa de merenda escolar, neste período, possuía em sua cesta de produtos a presença marcante dos alimentos formulados produzidos pelas indústrias alimentícias. Assim, apesar do PRONAN ter fortalecido tais programas de suplementação alimentar, pela adição de novos recursos, ele próprio teve suas diretrizes contrariadas na medida em que a maior parte da distribuição de alimentos restringia-se a produtos industrializados e formulados, o que refletia, em certa medida, a desigualdade de forças de pressão dos diferentes grupos envolvidos nos programas sociais.

Para Gomes Jr., a opção pela distribuição de alimentos formulados e liofilizados que marcaram época nos anos 1970/1980, particularmente na alimentação escolar, representam medidas que chegavam a apontar um agravamento das condições de insegurança alimentar, não mais por restrições de acesso, mas por inadequação dos alimentos ofertados (GOMES JR., 2007).

Nessa conjuntura, até os anos 1985, ainda que em alguns momentos se observasse um aumento dos recursos para os programas de alimentação, estes sempre estiveram aquém das necessidades da população brasileira. E, mais que isso: “enquanto instrumento de redistribuição de renda, pode-se admitir que o impacto dos programas específicos de alimentação foi absorvido pela ‘política de desalimentação’, decorrente dos ajustes implementados no setor econômico” (PELIANO, 2010, p. 30).

No início da década de 1980, em meio à onda de reorganização política da sociedade na luta pela democratização do país, após duas décadas de ditadura militar, a luta contra a fome e a desnutrição ganha fôlego, e a segurança alimentar adquire novos contornos conceituais e políticos. A partir de 1985, surgem novos fóruns de participação e debate sobre o tema da fome: realiza-se a I Conferência Nacional da Alimentação e Nutrição (1986); a UNB cria o Núcleo de Estudos da Fome; institui-se o Prêmio Josué de Castro; a alimentação escolar é reconhecida como um direito constitucional na Constituição de 1988; enfim, o tema entra definitivamente na pauta política do país. É assim, nos anos 1980 que, de fato, o conceito de segurança alimentar é internalizado nos planos de governo, ainda que sob forte influência de uma perspectiva de oferta de alimentos.

As primeiras referências ao conceito de segurança alimentar, em documentos governamentais, surgem em fins de 1985, com a apresentação, pelo Ministério da Agricultura, de uma proposta de “Política Nacional de Segurança Alimentar”, no bojo da retomada do discurso de combate à fome e à carestia trazido pela Campanha das Diretas, e sob o mito de que o Brasil, tolhido por uma inflação galopante, teria grandes dificuldades para expandir a oferta de alimentos (BELIK, 2010). A proposta tinha como meta atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos, mas teve pouca repercussão.

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), em 1986, aprofundou o debate, “incorporando às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso e da qualidade dos alimentos, bem como das carências nutricionais. Começava-se a falar então de segurança alimentar e nutricional” (VALENTE, 2002, p. 45).

No mesmo ano – 1986, o governo Sarney cria o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, que apesar de malsucedido em termos de gestão e abrangência, foi a primeira experiência de compras públicas de gêneros alimentícios feita diretamente na rede comercial constituída, propiciando apenas o meio de compra (em forma da distribuição de cupons para as famílias carentes) para a aquisição dos alimentos (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 20). Neste mesmo ano, realiza-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Saúde, que dá corpo a essas duas pernas da política de segurança alimentar: a oferta de alimentos e a nutrição (BELIK, 2010).

A segunda metade dos anos 1980, em especial, traz para a agenda política, com mais força, o tema do abastecimento alimentar. A vitória em 1982 nas eleições estaduais de governos ligados ao ideário de oposição ao regime militar, em uma conjuntura marcada por graves restrições econômicas, alta inflação e fortes assimetrias sociais, estimularam, de acordo com Gomes Jr. (2007), o desenvolvimento de várias iniciativas no âmbito de estados e municípios (no Sul e Sudeste) voltadas para os arranjos de aproximação entre preços e disponibilidade de renda. A ação governamental concentra-se, inicialmente, na incumbência da fiscalização e do controle dos canais de comercialização, e em especial na criação de órgãos de fiscalização, armazenamento, distribuição e administração de estoques reguladores<sup>27</sup>, a que se seguiram centrais de abastecimento e instalações varejistas, bem como uma rede de varejões e sacolões administrados por estados e municípios ao longo das décadas de 1970 e 1980.

O governo federal assumia o tema do abastecimento alimentar na forma de proposição de uma Política Nacional de Abastecimento, focalizada na circulação e comercialização da produção. Em sua análise sobre o PAP – Programa de

---

<sup>27</sup> Sunab – Superintendência Nacional do Abastecimento; Cibrazém – Companhia Brasileira de Armazenamento; Cobal – Companhia Brasileira de Alimentação; CFP – Companhia Financiadora da Produção.

Alimentação Popular, principal iniciativa da Política de Abastecimento do período, Gomes Jr. conclui que:

Se o PAP representou um alento à melhoria de acesso dos mais pobres aos alimentos básicos, o processo de 'estadualização' das centrais atacadistas de hortifrutícolas, contribuiu, de maneira geral para o enfraquecimento do sistema. Isso, com claros reflexos nos preços e na nova organização do mercado sob a égide das grandes redes de supermercados e grandes atacadistas privados (GOMES JR., 2007, p. 206).

Belik, Silva & Takagi ressaltam dois aspectos na análise deste período como fundamentais para a compreensão da reversão de políticas que acontece na década de 1990:

Primeiro, a ineficiência das estruturas de comercialização. Apesar de todo o aparato montado ao longo dos 30 anos anteriores, o poder público foi ineficiente ao controlar preços, margens e modernizar a comercialização. No sistema de atacado, as Ceasas – Centrais de Abastecimento S.A, - jamais funcionaram como espaços de aproximação de produtores e consumidores. Pelo contrário: tão logo elas se estabeleceram, o sistema passou a ser controlado por atacadistas privados que se consolidaram como um novo elo na cadeia de distribuição. Durante esse período, pouca coisa se alterou também no sistema de escoamento da produção, embalagens e mecanismos de formação de preços. Na prática, os agentes e os mercados tradicionais passaram a atuar nos novos espaços patrocinados pelo poder público sem mudanças e maiores efeitos na oferta.

Segundo, a importância cada vez maior do peso dos produtos industrializados na cesta de consumo da população. (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 18).

Nesse mesmo período a sociedade vivia o agravamento de situação nutricional em função da hiperinflação e dos sucessivos planos econômicos com congelamento de ativos. O cenário do final da década foi registrado pelo INAN, que em 1990 divulgou os resultados da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição - PNSN, que apontavam para o fato de que 31% das crianças brasileiras menores de cinco anos sofriam de algum grau de desnutrição, e 5% de desnutrição moderada ou grave (INAN, 1990). A pesquisa apontava ainda para a prevalência desses índices nas zonas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. Monteiro (*apud* GOMES JR.,

2007), a partir das conclusões da PNSM, destaca dentre os fatores determinantes para a desnutrição infantil, a insuficiência de renda nos segmentos pobres da sociedade e a baixa cobertura da rede de serviços públicos de saneamento, saúde e educação. Além disso, estudos como o de Cohn (1995), baseados na análise da PNSN, indicaram que somente 10% dos recursos empregados pelo governo federal atingiram o seu público-alvo, o que reforçou a intensa crítica aos programas voltados para a assistência alimentar a segmentos sociais vulneráveis em termos de sua eficiência e eficácia.

De acordo com Pessanha, a avaliação dos programas federais de alimentação e nutrição da década de 1980 demonstra um desempenho insatisfatório, tendo em vista um conjunto de fatores: “ausência de priorização política, insuficiência e interrupção do fluxo de recursos, problemas de gerenciamento, enfraquecimento da capacidade de coordenação e gerenciamento das instituições responsáveis” (PESSANHA, 2004, p.9).

Importante mencionar, conforme resgata Gomes Jr. (2007), que a situação de insegurança alimentar para extensos contingentes populacionais em toda a América Latina precisava ser superada, na visão de Chonchol (1989),

[...] a partir de uma estratégia que contemplasse a revalorização das políticas de reforma agrária; um novo arranjo de política agrícola para a agricultura familiar; uma política de acesso para os trabalhadores rurais sem terra; um novo enfoque para o processo de urbanização de modo a melhorar as condições estruturais de municípios pequenos e médios e promover-lhes o desenvolvimento como modo de absorver parte da mão-de-obra que vive de subempregos nos centros maiores (CHONCHOL, 1989 *apud* GOMES JR., 2007, p. 217).

A avaliação dos programas brasileiros da época, no entanto, aponta na direção oposta:

As propostas que foram desenvolvidas deveriam contemplar alternativas que dessem conta de bem mais que a situação de emergência pela qual passavam as pessoas. A questão alimentar foi reduzida a uma única dimensão: aquela que representava o papel de uma garantia mínima de alimentos, o suficiente para que as pessoas não sucumbissem à fome. Sob o signo da urgência, o objetivo político desses programas era sinalizar a preocupação do Estado

com a condição alimentar da população, sem admitir que na sociedade grassava a pobreza e a fome, marcos do fracasso das promessas de um devir promissor anunciado e repetido pelo discurso oficial (GOMES JR., 2007, p. 227).

Ainda que frente a essa realidade, e mesmo com a promulgação da Constituição de 1988 – a partir da qual as políticas sociais adquirem maior legitimidade e penetração na agenda pública, como a aprovação do SUS – os primeiros anos da década de 1990 registram a extinção de quase todos os programas de assistência alimentar existentes, no plano federal.

O governo Collor é marcado por uma nova orientação das políticas, que instaura a toque de caixa o projeto de ajuste neoliberal, concentrando-se fortemente no desmonte das estruturas existentes de equipamentos públicos e na supressão de políticas voltadas para a alimentação. O período entre 1990 e 1992 é marcado, assim, pela omissão governamental no setor, já que o governo Collor manteve somente o Programa Nacional de Alimentação Escolar, e mesmo assim extremamente enfraquecido, e a distribuição de cestas de alimentos compostas por estoques públicos de alimentos em risco de deterioração.

Por outro lado, há uma reeferescência da discussão sobre o tema da fome, ao que Belik, Silva e Takagi associam dois fatores, fundamentalmente: 1º: o agravamento da situação de pobreza no país. Acrescente-se aqui que, diferentemente de outros países, por um lado, o Brasil ainda carecia da adoção de políticas claras para aumentar o acesso da população à alimentação, e por outro, a política de modernização conservadora no campo brasileiro havia já expropriado milhares de pequenos agricultores. E 2º: a iniciativa de organismos internacionais.

Gomes Jr. ressalta ainda a formulação política, nesse período, de planos de governo de prefeituras de grandes cidades, a partir das vitórias do bloco de esquerda, em que a inversão de prioridades exerceu influência no arranjo de políticas sociais locais e a questão alimentar ganhou importância frente à recessão econômica do país.

Os temas de natureza social iniciaram os anos 1990 de modo vigoroso, sustentado por manifestações populares e pressões políticas de todas as ordens. Questões como emprego, renda, saúde,

alimentação, moradia, preencheram espaços de debate, estimularam o desenvolvimento de propostas de políticas sociais desenvolvidas fora do aparato de Estado (GOMES JR., 2007, p. 229).

Em 1991, a ONG Governo Paralelo, em uma iniciativa que reunia pesquisadores e militantes identificados com a candidatura de Lula em 1989, e que tinha como função elaborar políticas alternativas ao governo Collor, apresentava ao debate público uma proposta voltada para a promoção da segurança alimentar, como uma questão estratégica (GOVERNO PARALELO, 1991). De acordo com a proposta, radicalmente oposta ao enfoque restritivo dos programas sociais compensatórios da pobreza como resolução do problema da fome e da desnutrição, a política nacional de segurança alimentar deveria nuclear as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos e, em paralelo, implementar ações emergenciais contra a fome complementadas por ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis.

De acordo com Marques, o documento tem o mérito de recolocar a questão alimentar na pauta política nacional, no campo da luta político-partidária e na disputa pelo conteúdo das políticas públicas no marco da defesa dos direitos, razão pela qual pode ser considerado como um marco na difusão do tema no país. Segundo o autor, o diagnóstico vinculou a insegurança alimentar no Brasil tanto às questões relacionadas à produção interna de alimentos, insuficiente e instável em função da concentração da estrutura produtiva, quanto às questões relacionadas ao acesso, insuficiente em razão da grande desigualdade na distribuição de renda do país (MARQUES, 1996). Também para Gomes Jr., o documento representou um momento decisivo para um novo olhar sobre a questão alimentar: “pela primeira vez em mais de quatro décadas de políticas de alimentação, a noção de segurança alimentar aparecia explicitamente na forma de um conjunto de proposições que reconhecia a complexidade do tema e assumia a necessidade de interação de ações diversas para dar conta de suas múltiplas causas” (GOMES JR., 2007, p. 231).

No início dos anos 1990, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, ganha força a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Mais conhecida como Campanha do Betinho, cujo lema era “A fome não pode esperar: quem tem fome, tem pressa”, a ação promoveu uma mobilização massiva e inédita em torno do

problema da fome, com a formação de milhares de comitês de arrecadação e doação de alimentos, em todo o Brasil. Apesar da vinculação imediata entre doação de alimentos e combate à fome, a noção de urgência que embalava o movimento era mais ampla:

Os aspectos da ética na política, a crítica ao modelo de desenvolvimento que reproduzia a miséria, a ausência do Estado na promoção do atendimento às necessidades sociais e de cidadania, a degradação ambiental, a onda crescente de desproletarização no mundo do trabalho, a explosão dos preços, tudo isso e mais, compunham o cenário de discussões que resultaria na ascensão da temática da Segurança Alimentar e Nutricional tomada no contexto dos direitos sociais e econômicos (GOMES JR., 2007, p. 59).

A área da saúde também teve papel importante nesse processo, ainda que setorial, no âmbito da construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

Assim, apesar da desmobilização e extinção de órgãos e políticas ligados à questão da alimentação no governo Collor<sup>28</sup>, a partir de 1993, com o *impeachment* de Collor e a ascensão do vice-presidente Itamar Franco, verifica-se uma alteração significativa do trato da questão alimentar no âmbito das políticas em nível federal.

A mobilização da sociedade civil, vinculada especialmente às iniciativas citadas acima - a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, e a proposta apresentada pela ONG Governo Paralelo – teve um papel importante para inserir a segurança alimentar na pauta política, como um objetivo a ser alcançado por meio de políticas públicas intersetoriais, e para a instituição, em 1993, do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, com a missão de coordenar a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria.

O Consea, tendo como pano de fundo o Plano de Combate à Fome e à Miséria, definiu como prioridades a geração de emprego e renda; a democratização do acesso a terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; o fortalecimento, a ampliação e a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea); e a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 24).

---

<sup>28</sup> Como a extinção dos programas de suplementação alimentar para crianças menores de 7 anos; a desarticulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador, e a desestruturação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003).

O tema propriamente dito da segurança alimentar passa a ser mais difundido no Brasil, a partir de então. A pesquisa “Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”, produzida pelo IPEA e pela CEPAL, foi divulgada em 1993, e apontou para a existência de 32 milhões de pessoas no Brasil passando fome.

Em 1994, sob a coordenação do CONSEA, realiza-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – após a realização de um número expressivo de conferências estaduais e municipais –, com a participação de 2000 representantes da sociedade civil e dos governos, e com o objetivo de construir um plano de políticas de ação integradas e discutir o problema da insegurança alimentar, numa perspectiva de garantia dos direitos sociais.

A I Conferência, em seu relatório final, reafirmou a natureza estratégica da SAN, como um objetivo nacional que deve permear todas as ações e políticas de todos os níveis de governo, e ser perseguida por toda a sociedade, e apontou a reforma agrária como um dos requerimentos básicos para a promoção da SAN. O relatório final da Conferência apontou a concentração da terra e da renda como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país (CONSEA, 1994).

No entanto, apesar do aumento dos recursos entre os anos de 1993 e 1994 disponibilizados para os programas de assistência alimentar, ou seja, durante os dois anos do governo Itamar, o CONSEA não logrou romper a prática fragmentária e a prevalência das políticas de cunho assistencial e emergencial.

Alguns dos poucos resultados que podem ser atribuídos à atuação do Consea foram a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (a merenda escolar) em direção aos municípios e às próprias escolas (autonomização da gestão); a continuidade do Prodea, com a utilização de estoques públicos de alimentos; e a prioridade ao programa de distribuição de leite (Programa “Atendimento ao desnutrido e à Gestante em Risco Nutricional – Leite é Saúde”), como estratégia de combate à desnutrição materna e infantil (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 24).

Como sugere Valente, “uma das grandes limitações do CONSEA foi que as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar da

população” (VALENTE, 2002, p. 55). De toda forma, o Consea e a Ação contra a Fome, a Miséria e pela Vida representaram uma forma diferenciada de gerir e articular as políticas públicas. Em acordo com o II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria, elaborado pelo IPEA, três grandes contribuições foram dadas, ainda que limitadas à esfera das políticas compensatórias, especialmente de distribuição de alimentos: “a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e c) ter ampliado a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas” (PELIANO, 2010, p. 36).

Merece destaque ainda no período a elaboração do Relatório Nacional Brasileiro para a reunião da Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996. A reunião, com a presença de 186 países em Roma, resultou no acordo de uma medida supostamente mais efetiva em nível mundial: reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano de 2015. Em vias de chegarmos ao ano de 2012, as pesquisas demonstram que dificilmente essa meta será atingida. No entanto, o acordo fez com que a FAO adotasse uma metodologia para acompanhamento da quantificação da fome no mundo. “Similarmente, o Banco Mundial acompanha os dados de pobreza mundial desde 1993 (...). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na mesma linha, adotou o compromisso de reduzir pela metade a extrema pobreza no mundo” (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 22).

O documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, preparado por representantes do governo federal, de universidades públicas e de organizações sociais, assume importância no período por afirmar o acesso à alimentação como um direito em si mesmo, sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar a sua negação, seja de ordem econômica ou política. O documento avança nas proposições de políticas para a superação da insegurança alimentar, através da indicação de seis requisitos para a segurança alimentar: a) crescimento econômico com equidade, b) abastecimento plano, c) comércio justo internacional, d) reforma agrária e produção em base familiar, e) segurança alimentar com modelos sustentáveis, f) alimentos seguros e práticas alimentares sustentáveis (PESSANHA, 2004). O documento registra que as políticas macroeconômicas e setoriais devem ser orientadas por objetivos sociais, associando políticas universais a uma visão de Estado Social. No entanto, o relatório final não representou um consenso entre os

participantes, o que foi confirmado pelo discurso oficial da Comissão Brasileira na Cúpula Mundial da Alimentação, através da palavra do então ministro da agricultura Arlindo Porto, que desconsiderou o Relatório Nacional Brasileiro, e pronunciou-se a favor do livre comércio no mercado mundial de alimentos, afirmando que 'o Brasil acredita que maior liberalização do comércio agropecuário promoveria, decisivamente, a segurança alimentar mundial' (PESSANHA, 1998). De forma geral, a maioria dos países ocidentais e organismos internacionais – a exemplo da OMC – tinham na liberalização do comércio a chave para a resolução dos problemas da fome.

O discurso oficial alinhava-se já com os rumos assumidos pelo governo brasileiro, a partir de 1995, em que o país passa por uma intensa reformulação das ações no campo da alimentação e nutrição em função da implementação do Programa Comunidade Solidária, que substituiu o CONSEA, no governo Fernando Henrique Cardoso. A extinção do CONSEA se insere na correlação política de forças estabelecidas na eleição do novo governo, marcada pela vitória expressiva da aliança entre setores conservadores.

A marca forte da política social praticada no governo FHC foi o Programa Comunidade Solidária, cujo propósito era o combate à fome e à pobreza, com uma identidade ambígua, quase não governamental, com formas institucionais de interlocução que contribuíram para confundir os papéis da sociedade e do Estado com relação às graves expressões da questão social. Ausência do Estado e fragmentação institucional, superposição de programas, pulverização de recursos públicos, adoção da focalização como princípio e a pobreza tratada como fenômeno residual foram os legados encontrados no campo social em 2003 (TAPAJÓS, RODRIGUES & COELHO, 2010, p. 45).

O Programa Comunidade Solidária refletiu assim a tendência geral mais recente de focalização e descentralização da assistência social, e contribuiu para a desarticulação das parcerias consolidadas anteriormente no âmbito do Consea, além de ser relegado a segundo plano pelo próprio governo federal, já que a política macroeconômica prevalecente no período teve como objetivo prioritário a garantia da estabilidade monetária, gerando tensões entre os objetivos econômicos e os sociais da política pública, e a prevalência dos primeiros sobre os demais (PESSANHA, 2004).

Cumpra registrar que em 1999 o governo federal reorganizou sua estratégia de atendimento a grupos vulneráveis, extinguindo o Programa Comunidade Solidária e redistribuindo suas competências em dois projetos: o Programa Comunidade Ativa - PCA, focado na indução do desenvolvimento local e sustentável, e o Projeto Alvorada, voltado para o combate à pobreza. O Projeto Alvorada, incorporado pela Assistência Social, tinha como objetivo a articulação de diversas ações nas áreas de saúde, educação e geração de renda, e o Programa Comunidade Ativa tinha uma proposta de realizar diagnósticos e estabelecer agendas locais de desenvolvimento (incluindo principalmente programas de agentes comunitários de saúde e de microcrédito) nos municípios com mais baixo IDH. O alcance desses programas, no entanto, foi muito reduzido. O PCA atingiu, até 2001, apenas 157 municípios.

Conforme discutido anteriormente neste capítulo, a orientação neoliberal do governo FHC exonerou o Estado de suas responsabilidades sociais minimizando a sua agenda social, que visou, preferencialmente, mitigar os efeitos da desagregação social com ações baseadas na focalização, no centralismo decisório, na fragmentação das ações e nas “ajudas” emergenciais, optando pela filantropia como base para a organização da área social.

Dados e argumentos podem ajudar nessa compreensão. No nível federal consolidava-se: uma acanhada gestão social e estrutura estatal mínima para o social; burocracia excessiva; precariedade na institucionalização de direitos básicos; desconsideração das deliberações das conferências nacionais; congelamento orçamentário e execução financeira inexpressiva; gestão de benefícios desarticulados das ações correntes; descompasso entre a gestão da política e planejamento financeiro; na assistência social, desrespeito das instâncias de deliberação e pactuação; em síntese, a questão social era vista como matéria de desinteresse na esfera pública governamental (TAPAJÓS, RODRIGUES & COELHO, 2010, p. 44).

Merece destaque, de toda forma, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), lançada em 1999 pelo Ministério da Saúde. Conforme análise de Gomes Jr., apesar de concebida a partir do enfoque da Saúde, sua condução pressupunha articulações com outros setores do governo e, ainda que esse esforço não tenha obtido o grau de interação que a gramática da intersectorialidade preconiza, pelo menos naquilo que era próprio da Saúde, a PNAN conseguiu

avanços expressivos, bem como na articulação com o setor de Educação. O autor enfatiza ainda que essa qualidade no arranjo da política logrou a sua continuidade, com a manutenção dos mesmos propósitos e diretrizes, mesmo após o fim do governo FHC (GOMES JR., 2007). Para Valente (2002), um grande avanço representado pelo PNAN está no fato de que esta foi concebida dentro de um quadro de referência de direitos humanos, que concebe a SAN na perspectiva do direito humano à alimentação, como fruto da evolução de um processo que se iniciou com definições bastante restritas.

Ainda na área de saúde, manteve-se como principal ação para combate às carências nutricionais no período FHC o Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICNN), do Ministério da Saúde, com o fornecimento de leite e óleo de soja e da multimistura para crianças desnutridas, por intermédio da Pastoral da Criança.

A partir de 2001 o Programa foi sendo progressivamente substituído pelo Bolsa-Alimentação, com o valor de R\$ 20,00 por nutriz, gestante ou criança até 6 anos. Cria-se também o Bolsa-Escola, com a quantia de R\$ 15,00 por família com criança matriculada na escola (nesse período, o valor de mercado da cesta básica era cotado entre R\$ 18,90 e R\$ 21,66)<sup>29</sup>. No final de 2000, também a distribuição de cestas básicas, que já era realizada de forma instável, foi paralisada.

De forma geral, a era FHC foi marcada, assim, por uma nova fragmentação no campo das políticas públicas de combate à fome. A área social como um todo sofreu um esvaziamento das políticas universais, e a sua substituição por políticas localizadas, focalizadas, e geridas pelos municípios. Conforme Belik, Silva & Takagi, o alcance das políticas nessas condições tem se mostrado muito limitado, em função dos baixos resultados por elas alcançados na redução dos desequilíbrios sociais. “Isso porque a fome no Brasil tem, cada vez mais, determinantes globais, como a crise econômica, que resulta em desemprego e baixos salários, além da extrema desigualdade social, e menos determinantes locais” (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2003, p. 27).

Soma-se a intensificação de problemas relativos à piora no padrão alimentar da sociedade, com significativas modificações nos hábitos alimentares. Nesse

---

<sup>29</sup> Ver Belik, Silva e Takagi, 2003.

questo, Gomes Jr. (2007) aponta algumas questões relevantes para a reflexão: por um lado, os supermercados respondem por quase 90% do volume global de alimentos comercializados pelo varejo no país, o que representa um forte recuo das redes tradicionais de varejo nas últimas décadas. A concentração do poder de venda reflete-se mais fortemente ainda no fato de que as 10 principais redes respondem por mais de 90% do faturamento global do setor. A possibilidade de imposição de determinadas marcas e manipulações ao longo de toda a cadeia alimentar em favor exclusivamente dos interesses do capital, são algumas das significações desse domínio na rede varejista. Por outro lado, as novas relações com o espaço, próprias da urbanização acelerada, alteraram hábitos e práticas alimentares: a intensificação do consumo de refeições fora do domicílio, o encurtamento dos tempos e o aumento das distâncias contribuíram para um novo padrão de consumo assentado na praticidade dos produtos pré-prontos, obviamente sustentado pela propaganda da indústria de alimentação e pelos segmentos comerciais. Destaca-se aqui a difusão, conforme se refere Flandrin (2003), dos alimentos que não são alimentos, ou seja, aqueles que, desde o plantio até a sua industrialização e distribuição, são caracterizados pelo uso intensivo de artificialidades: insumos, aditivos e embalagens (GOMES JR., 2007).

Tais questões reforçam a noção da insegurança alimentar como muito mais abrangente que em seu conteúdo de acesso e renda. Ainda que, obviamente, este seja persistente e profundo: o Brasil entra no século XXI com um contingente elevado de pessoas sem renda suficiente para garantir uma alimentação adequada (55 milhões de brasileiros, em acordo com HENRIQUES [2003]).

Dito de outra forma, a permanência dos 'velhos' problemas, como a desigualdade de renda e recursos, inclusive alimentares, soma-se a emergência e a crescente percepção social dos 'novos' riscos e temores inerentes à qualidade dos alimentos consumidos pela população (PESSANHA, 2004).

Nessa conjuntura, o tema da segurança alimentar vem paulatinamente reafirmando sua importância na arena política, e os contornos do debate assumem novas formas. Em 2001, a ONG Instituto da Cidadania lança ao debate público o Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, assumida por Luiz Inácio Lula da Silva, com a vitória das eleições presidenciais em

2002. Assim, o ano de 2003 marca o início de um novo ciclo para as políticas de combate à fome no Brasil: a erradicação da fome torna-se prioridade no discurso do presidente Lula, e é lançado oficialmente o Programa Fome Zero.

### **3.2 A construção da política nacional de segurança alimentar no contexto da política social brasileira – 2003 a 2011**

#### **3.2.1 Mobilização política e base institucional: o Programa Fome Zero**

O Projeto Fome Zero (PFZ), apresentado em 2001 pelo Instituto da Cidadania, reforçava as intenções e motivações da política de segurança alimentar proposta dez anos antes pelo Governo Paralelo, e foi assumido pelo presidente Lula desde a campanha presidencial.

Conforme Gomes Jr. (2007, p. 274), o PFZ apresenta em seus conteúdos uma dimensão para além do enfrentamento da fome, “reforçando a noção de que a segurança alimentar deve ser tomada como um princípio, enquanto que como expressão de uma condição a ser desfrutada por todos na sociedade, integrando-se aos pressupostos básicos à satisfação das necessidades humanas”:

[...] o problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome. O fundamental é garantir a Segurança Alimentar. O combate à fome deve ser inserido nesta estratégia maior, pois é a face mais visível da insegurança alimentar, e não queremos conviver com ela, como temos feito há séculos. O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar à estratégia permanente de desenvolvimento econômico e social (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, p.9).

O Projeto Fome Zero trata a promoção da segurança alimentar a partir da conjugação simultânea de políticas ancoradas em três diretrizes fundamentais, definidas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar:

**Diretriz I** – Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar:

Prioridade 1 – Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda;

Prioridade 2 – Aumentar a disponibilidade de alimentos;

Prioridade 3 – Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;

**Diretriz II** – Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados:

Prioridade 4 – Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil;

Prioridade 5 – Proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil;

Prioridade 6 – Fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT;

Prioridade 7 – Ampliar o Programa de Alimentação Escolar;

Prioridade 8 – Proteger outros grupos específicos;

**Diretriz III** – Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis:

Prioridade 9 – Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;

Prioridade 10 – Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, p. 25).

O papel da reforma agrária é reforçado, no Projeto Fome Zero, como componente da Política Nacional de Segurança Alimentar, em função, fundamentalmente, de quatro motivos: I – como redistribuição de ativos; II – como fonte de renda para as famílias; III – devido a importância do autoconsumo alimentar; e IV – em função da dinamização econômica e social da região (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001).

Em 2003, ano que se inicia o mandato de Lula, o governo federal criou, quando de sua posse, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional – MESA, órgão vinculado à Presidência da República e responsável por articular as ações de segurança alimentar previstas no Programa Fome Zero, e sob a coordenação do então ministro extraordinário Graziano da Silva. Na mesma data, é reativado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que passa a exercer um papel crescente na construção dos marcos legais e na definição das políticas públicas de segurança alimentar na esfera federal.

No entanto, Gomes Jr. aponta para o fato de que, para o presidente eleito, o que se apresentava como objetivo imediato era, na realidade, a superação da fome que atingia 54 milhões de brasileiros: “sendo assim, a segurança alimentar assumia um significado bastante restrito, associado à busca de uma forma emergencial de retirar da situação de fome um significativo contingente da população” (GOMES JR., 2007, p. 277). Para o autor, além de problemas de gestão e de compreensão do PFZ, repetiram-se no MESA alguns elementos presentes na maioria das

experiências anteriores: “o emergencial se sobrepôs ao estruturante movido pela obviedade do impacto político dessas ações sobre uma conjuntura premida por um modelo econômico de corte restritivo e com sérias conseqüências para a banda mais pobre da sociedade” (GOMES JR., 2007, p. 292). E complementa:

[...] a tônica principal do PFZ sempre foi a transferência de renda na forma do Cartão Alimentação e a organização de iniciativas emergenciais voltadas para o combate à fome. As ações mais substantivas e com um conteúdo de SAN mais consistente, agindo como um princípio orientador, se desenvolveram e, seguem assim, fora da gestão do MESA (*idem*).

Em janeiro de 2004, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional funde-se com o Ministério de Assistência Social e a Secretaria Especial de Renda da Cidadania, no ato de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. Assume como ministro Patrus Ananias. Desde então, as ações de segurança alimentar, assistência social e transferência de renda passam a compor, conjuntamente e em nível federal, um sistema de proteção social. No entanto, e como expresso no próprio nome do ministério recém criado, ao eleger o combate à fome como prioridade, as ações aí alocadas permanecem dominadas por conteúdos de corte emergencial.

Nessa conjuntura, realizam-se no Brasil, no século XXI, várias conferências nacionais, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, marcadas pela articulação política em torno do tema, e oferecendo diretrizes para a consolidação de políticas públicas, bem como a criação ou fortalecimento de vários conselhos municipais e estaduais de segurança alimentar e nutricional (CONSEAs), envolvendo órgãos da administração pública e entidades da sociedade civil, e impulsionando ações e reflexões acerca do tema. Atualmente, o Brasil conta com CONSEAs em todos os estados da federação e no Distrito Federal, e mais de 600 CONSEAs municipais, embora bastante heterogêneos em termos de composição e atuação. Há ainda várias iniciativas oriundas das organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais e redes sociais – onde se destaca o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) e seus correspondentes estaduais e municipais –, envolvidos direta ou indiretamente na temática. Conforme Maluf, “está em conformação uma rede ou comunidade de política referenciada na soberania e

segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação no Brasil” (MALUF, 2010, p. 27).

Para o autor, ainda que permeada por conflitos e tensões, a diferença da política de SAN a partir de 2003 em relação aos períodos anteriores consiste em três pontos, basicamente: a) no estatuto atribuído à SAN como objetivo permanente incluído entre aqueles orientadores de estratégias; b) na amplitude das dimensões consideradas levando a programas e ações intersetoriais; e c) na importância atribuída à participação social (MALUF, 2010). Em termos gerais, defende-se que o combate à fome por meio da promoção da segurança alimentar alcança um status de ação de governo, e não mais apenas de ação voluntária da sociedade civil.

Em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Pernambuco, reafirma princípios e objetivos gerais para a promoção da segurança alimentar e a necessária atuação das políticas públicas para a consecução dessa promoção.

No entanto, a hipótese apresentada nesta tese é a de que tais pontos acima apresentados avançaram mais em termos do discurso político e teórico do que propriamente em termos de políticas públicas. E que o combate à fome não tem se dado necessariamente por meio da promoção da segurança alimentar, mas ao contrário, por vezes, a segurança alimentar tem se reduzido às ações de combate à fome.

De toda forma, retomando os fatos que marcaram o período, é imprescindível registrar, como parte dessa dinâmica política da relação entre Estado e sociedade civil e como fruto desse processo, a promulgação da LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) – Lei nº 11.346, em 15 de setembro de 2006, que prevê a alimentação adequada como parte dos direitos humanos fundamentais, e explicita o dever do Estado em garantir esse direito. A lei, ao estabelecer que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano e que o poder público deve promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, representa um marco do avanço da discussão e da mobilização que ganhou força neste século XXI, em torno da questão do combate a fome.

A LOSAN forneceu a base institucional para a criação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja construção tem como objetivo promover o direito humano à alimentação adequada em todo o território nacional,

por meio da formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional. Em fase de construção, trata-se de um sistema público e de gestão intersetorial, que envolva os três níveis de governo. Conforme Maluf, “foram consagradas, em lei, as conceituações das três principais referências – soberania e segurança alimentar e pelo direito humano à alimentação – nos termos em que elas eram compreendidas pela antiga e ampla mobilização social no entorno das mesmas no Brasil” (MALUF, 2010, p. 30).

A LOSAN determinou ainda a constituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, que é composta por 18 ministérios, e é a responsável pela coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Instituída pelo Decreto nº 6.273/2007, a CAISAN assume assim a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar, e é atualmente presidida pelo MDS.

A PNSAN dispõe sobre a gestão do SISAN, suas relações e pactos interfederativos e intersetoriais, formas de financiamento, e referências para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e seu sistema de monitoramento e avaliação.

O momento atual é de implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, frente aos desafios de sua natureza intersetorial. Para tal, a CAISAN coordenou a elaboração do 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da política. O Plano terá a mesma vigência do Plano Plurianual – 2012 a 2015. Assim, o Plano e o PPA, no que se refere ao Programa Temático de Segurança Alimentar, foram elaborados em estreita relação. Discutiremos mais a frente os desafios do Plano e da Política de SAN.

Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais, fixados no artigo 6º da Constituição Federal.

O estabelecimento de marcos legais é, assim, parte importante do processo brasileiro para a realização do direito humano a alimentação adequada. Contudo, a difusão da conquista obtida no plano legal para que a sociedade se aproprie desse direito, é a outra parte – decisiva – nesse processo.

Nessa perspectiva, em meio ao debate sobre a segurança alimentar, e ao estabelecimento de um marco legal do direito humano a alimentação adequada, algumas políticas públicas são institucionalizadas e apresentadas como destinadas a promover a segurança alimentar. Refere-se aqui às ações específicas implementadas pela SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O subitem a seguir traz uma breve apresentação e avaliação da SESAN – considerando algumas reflexões sobre o orçamento, o alcance, a natureza e as formas de execução de tais ações, bem como as situando num contexto em que a transferência de renda torna-se o centro da política social implementada pelo governo.

### ***3.2.2 A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: gestão, programas, orçamento e avaliação***

A constituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se deu em meio a alguns embates no tocante ao tema da segurança alimentar. Ao reunir as funções do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério da Assistência Social e da Secretaria Especial de Renda de Cidadania, as ações do MESA restringiram-se à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o Programa Fome Zero transformou-se em “estratégia”, cuja articulação manteve-se vinculada ao gabinete do Ministro, até o ano de 2010. As ações de Assistência Social concentraram-se na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) tornou-se a responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

O tema da segurança alimentar passa a compor uma das frentes do sistema de proteção social brasileiro, de forma (ao menos institucionalmente) articulada com as políticas de assistência social e transferência de renda. Nesse contexto, no entanto, o que está dada é a proeminência da dimensão do acesso aos alimentos, em detrimento das demais dimensões da segurança alimentar, num contexto em que os carros-chefe da política social – ou da política de combate à pobreza – são os programas de transferência de renda.

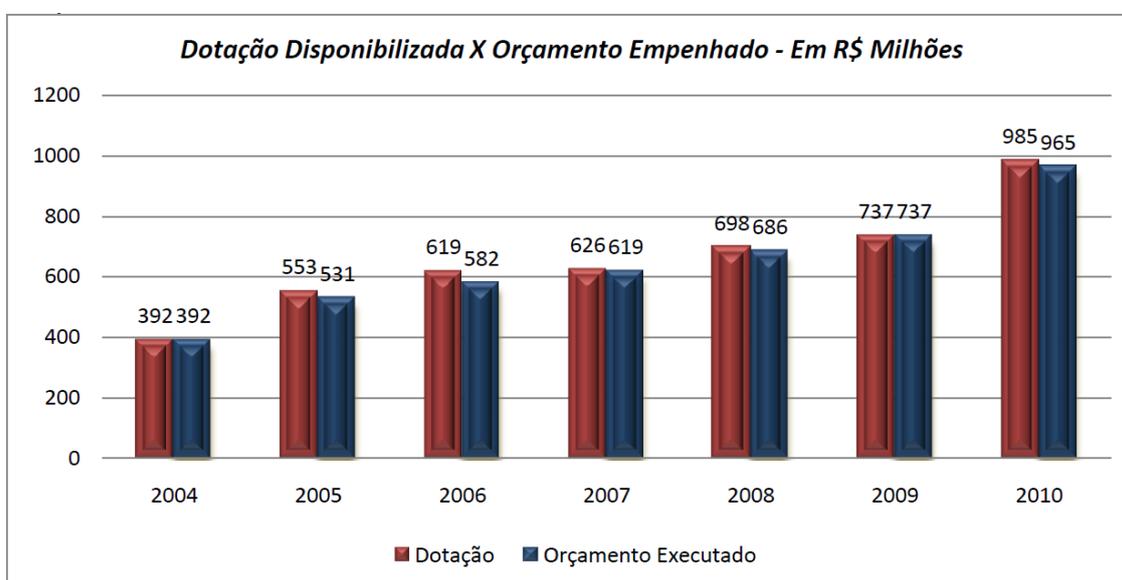
Em acordo com o Decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010, compete à SESAN:

- I - planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional;
- II - fomentar a execução de programas de segurança alimentar e nutricional, em parceria com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e com a sociedade civil;
- III - articular e integrar ações de segurança alimentar e de combate à fome nos Estados, Municípios e no Distrito Federal com a participação de organizações da sociedade civil integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar - SISAN e seus congêneres Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, em conformidade com as decisões emanadas da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;
- IV - prestar suporte técnico e assessoramento à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;
- V - apoiar a implementação do SISAN de forma coordenada com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;
- VI - apoiar a estruturação dos sistemas estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, nos termos preconizados pela Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006;
- VII - coordenar e secretariar o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, consoante as disposições contidas no art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, e do Decreto no 6.447, de 7 de maio de 2008;
- VIII - planejar e acompanhar a execução e avaliar programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional para a estruturação de sistemas públicos municipais e o ordenamento da produção, da circulação e do consumo alimentar na perspectiva da realização do direito humano à alimentação, nos termos da Lei nº 11.346, de 2006;
- IX - planejar, acompanhar a execução e avaliar programas, projetos e ações de compras governamentais de alimentos da agricultura familiar para a distribuição às famílias em situação de insegurança alimentar, no âmbito de sua competência;
- X - subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de desempenho dos programas e projetos, desta área de atuação, para a realização do monitoramento e avaliação;
- XI - acompanhar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, interagindo com as diretrizes políticas por ele definidas; e

XII - manter estreita articulação com os demais programas de desenvolvimento social, com o objetivo de integrar interesses convergentes na área de segurança alimentar e nutricional.

Em termos orçamentários, o gráfico abaixo, extraído do Relatório de Gestão 2010 apresentado pela SESAN em março de 2011, apresenta a evolução crescente do valor de recursos disponibilizados para as ações no âmbito da SESAN, desde a sua criação, em 2004:

**Figura 7 – Dotação Orçamentária – SESAN-2010**



Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p. 14)

Cabe registrar, a partir do gráfico apresentado, em que consiste a alocação dos recursos.

Tomaremos como referência o ano de 2010, considerando que os relatórios de gestão são divulgados no ano seguinte, e até a conclusão deste trabalho, os Relatórios de 2011 ainda não haviam sido divulgados.

Todavia, antes de apresentarmos a relação dos programas e ações da SESAN, cabe situar o orçamento da SESAN no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em comparação às duas outras Secretarias finalísticas do MDS, ou seja, aquelas que executam diretamente programas e ações – e que abarcam em conjunto, portanto, a quase totalidade dos

recursos orçamentários alocados no Ministério –, o orçamento da SESAN é quase “simbólico”.

O orçamento da Secretaria Nacional de Assistência Social, para o ano de 2010, foi de R\$ 23.792.938.052,00. Importante ressaltar que, desse montante, 95% foi destinado ao BPC – Benefício de Prestação Continuada – benefício no valor de um salário mínimo mensal destinado às pessoas com deficiência e às pessoas com mais de 65 anos, conforme previsto na Constituição. Os restantes 5% do orçamento foram destinados a todas as demais ações da assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS<sup>30</sup>. A execução no ano do orçamento total da Secretaria foi de 98,57%.

O orçamento da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, para o mesmo período – o ano de 2010 –, foi de 14.079.025.000,00, sendo que, desse montante, R\$ 13.457.000.000,00 foi destinado à transferência de renda direta às famílias, no âmbito do Programa Bolsa Família – ou seja, 96% do total. A execução do orçamento total da Secretaria foi de 99,58%<sup>31</sup>.

Ou seja, dos mais de 23 bilhões de reais destinados à SNAS, e dos mais de 14 bilhões de reais destinados à SENARC, cifra superior a 95% do valor somado de ambos foi destinada aos programas de transferência de renda – o BPC e o Bolsa Família. A SESAN, por sua vez – e ainda que registrando um crescimento significativo nos recursos disponibilizados desde 2004 – não alcançou, em 2010, a cifra de um bilhão de reais, o que reforça a notória centralidade dos programas de transferência de renda no âmbito da política de proteção social do governo federal.

Feita essa ressalva (de suma importância para as reflexões contidas neste trabalho), apresentamos, abaixo, a relação dos programas e ações apoiados no âmbito da SESAN e respectivos valores, no ano de 2010. Já estão aí incluídos os créditos adicionais e os remanejamentos (entre as ações), bem como o adicional para atendimento emergencial. Ressalte-se que em razão dos créditos adicionais (suplementares e extraordinários) houve um aumento na dotação orçamentária da SESAN de 9%, em relação ao previsto originalmente na LOA 2010. O atendimento emergencial – gastos relacionados com emergências civis – refere-se, neste caso,

---

<sup>30</sup> Informações e valores extraídos do Relatório de Gestão - 2010 da Secretaria Nacional de Assistência Social, disponível nos sítios eletrônicos do MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) e do Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)).

<sup>31</sup> Informações e valores extraídos do Relatório de Gestão - 2010 da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, disponível nos sítios eletrônicos do MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) e do Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)).

aos créditos disponibilizados em razão das enchentes ocorridas nos estados de Pernambuco e Alagoas no mês de junho de 2010.

**Figura 8 – Dotação orçamentária total da SESAN – 2010, por programas e ações**

Ações SESAN		Programas (3) e Ações (14)	LOA 2010 (a)	Créditos Adicionais e remanejamentos (b)	TOTAL (a+b)
			961.253.330	87.204.158	1.048.457.488
		<b>Programa - 1049 - Acesso à Alimentação</b>	<b>958.253.330</b>	<b>71.327.462</b>	<b>1.029.580.792</b>
1	PAA	2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	624.274.624	62.357.462	686.632.086
		2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar	15.400.000	1.540.000	16.940.000
2	Rede de Equipamentos Públicos	8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias	38.030.000		38.030.000
		8930 - Apoio à Implantação de Bancos de Alimentos e Mercados Públicos	6.571.790		6.571.790
3	Acesso à Água	11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	122.246.916	4.253.655 7.242.105	133.742.676
		8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo	25.000.000		25.000.000
4	Agricultura Urbana	8458 - Apoio à Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para Autoconsumo	15.420.000	(770.000) (30.000)	14.620.000
5	Consad	8506 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	6.960.000	(142.271) (406.604)	6.411.125
6	Melhoria Famílias	8894 - Melhoria das Condições Sócioeconômica das Famílias	23.350.000		23.350.000
7	Educação Alimentar	2784 - Educação Alimentar e Nutricional	6.000.000	(1.800.000)	4.200.000
8	Povos e Comunidades	2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	69.000.000	3.180.000 (3.180.000)	69.000.000
		8457 - Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais	6.000.000	(409.517) (507.314)	5.083.115
		<b>Programa - 1006 - Gestão de Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b>	<b>3.000.000</b>		<b>3.000.000</b>
9	Sisan	8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN	3.000.000		3.000.000
		<b>Programa - 1029 – Atendimento Emergencial em Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>-</b>	<b>15.876.696</b>	<b>15.876.696</b>
10	Rede de Equipamentos Públicos	20EL - Atendimento Emergencial em Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional (crédito extraordinário)	-	12.284.696 3.592.000	15.876.696

Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.12)

A figura acima demonstra claramente a importância do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que concentra cerca de 70% dos recursos da SESAN. Registre-se ainda que a tendência crescente do aumento dos recursos disponibilizados a Secretaria desde o ano de sua criação, conforme apresentado no Gráfico 2.1, deve-se em grande medida ao aumento nos recursos voltados para o PAA ao longo dos anos.

De fato, dentre os programas implementados pela SESAN nesses seus oito anos de existência, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é o que tem maior peso e destaque, sendo fortemente defendido por aqueles envolvidos com a proposta de associar os programas públicos de abastecimento alimentar com programas de apoio a agricultura familiar.

O PAA foi criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, a partir de uma articulação do CONSEA e do governo federal, e fruto de uma demanda histórica dos movimentos sociais. É uma das ações estruturantes no contexto da proposta do Fome Zero, e constitui um programa que tem a dupla e combinada tarefa política de, ao mesmo tempo, promover para as famílias em situação de insegurança alimentar o acesso ao alimento saudável e apoiar a produção de alimentos pelos agricultores familiares e tradicionais pobres. Em síntese, o governo faz a compra antecipada de produtos da agricultura familiar, com dispensa de licitação, incentivando a produção e gerando renda – ou seja, fortalecendo a agricultura familiar –, e distribui os alimentos, posteriormente, para quem deles necessita – por meio das entidades da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Os produtos também podem compor estoques estratégicos do governo federal e serem direcionados para complementar a alimentação de famílias em situação de vulnerabilidade social e grupos populacionais específicos. Ainda, o programa disponibiliza instrumentos para que agricultores familiares estoquem seus produtos para comercialização, sob condições mais favoráveis e por preços mais justos. O PAA é também executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, mas nos deteremos neste momento à execução realizada pelo MDS.

No âmbito da SESAN, o PAA é executado a partir de parcerias estabelecidas com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e com governos municipais e estaduais<sup>32</sup>. Com essas parcerias são implementadas quatro modalidades, descritas a seguir:

- *Compra Direta da Agricultura Familiar* - Aquisição de pauta específica de produtos (arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão,

---

<sup>32</sup> Entre os executores, destaca-se a participação da Companhia Nacional de Abastecimento que respondeu por uma execução equivalente a 48% das despesas liquidadas no exercício de 2010.

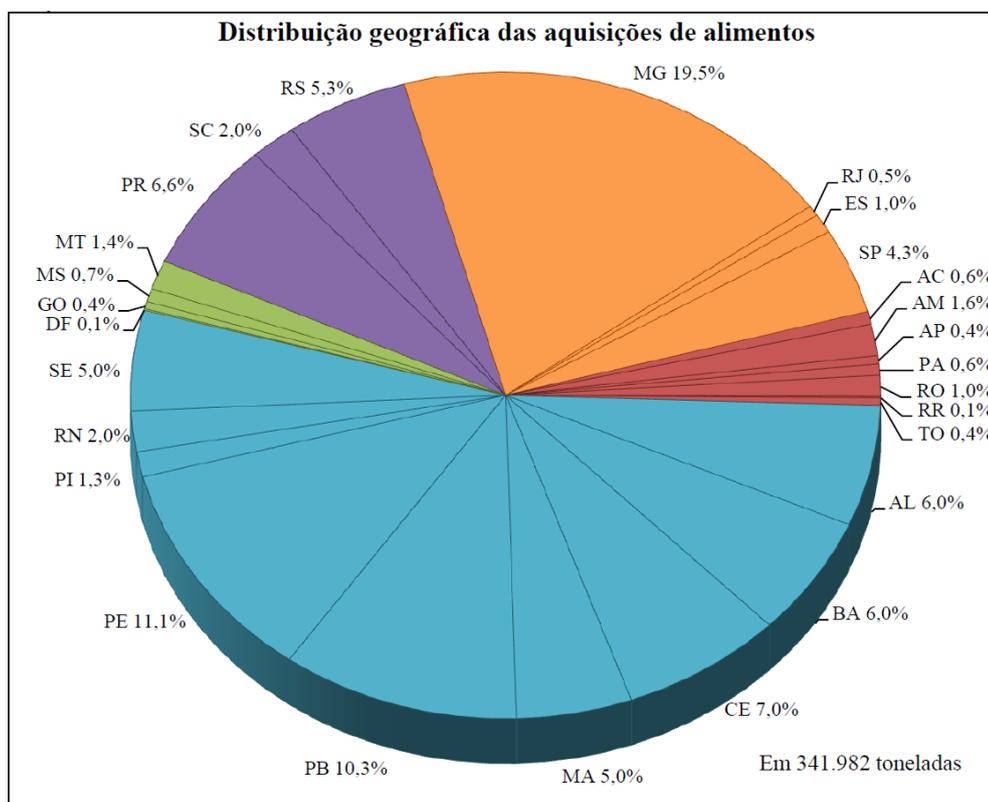
milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo), para distribuição ou para formação de estoques públicos. Dessa forma, cumpre um importante papel na promoção da segurança alimentar e nutricional, na regulação de preços de alimentos e na movimentação de safras e estoques. Desenvolvida com recursos do MDA e MDS e executado pela CONAB por meio de termos de cooperação, a modalidade permite o atendimento de agricultores, organizados ou não, com limite de aquisição de R\$8.000/AF por ano.

- *Formação de Estoque pela Agricultura Familiar* - Criada para propiciar aos agricultores familiares instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor a produção. A modalidade disponibiliza recursos para que a organização adquira a produção de agricultores familiares sócios/filiados, beneficie e forme estoque de produtos para serem posteriormente comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar. Em princípio, qualquer alimento que possa ser armazenado pode ser atendido pela modalidade. Desenvolvida com recursos do MDA e MDS e executado pela CONAB, a modalidade atende exclusivamente agricultores familiares organizados em associações ou cooperativas, com um limite de aquisição de até R\$8.000/AF, por ano.
- *Compra com Doação Simultânea* - Propicia a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua pronta disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social, assumindo importante papel na promoção da segurança alimentar do público por estas atendido. A modalidade permite o enriquecimento dos cardápios das entidades socioassistenciais, com a disponibilização de diversos tipos de produtos incluindo, hortaliças, frutas, carnes, ovos, pescados, leite e derivados, panificados, entre outros. Desenvolvida com recursos do MDS é executada por meio de termo de cooperação MDS-CONAB e por convênios celebrados com estados, Distrito Federal e municípios, podendo atender a agricultores familiares diretamente ou por meio de suas organizações, com limite de até R\$4.5000/AF, por ano.
- *Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite* - Criada para contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares. A modalidade é executada no território de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O alimento adquirido (leite de cabra ou de vaca) é pasteurizado em laticínios cadastrados e, posteriormente, transportado para os pontos de distribuição às famílias. Desenvolvida com recursos do MDS em parceria com Estados do Nordeste e Minas Gerais. Por meio dessa modalidade são atendidos agricultores, organizados ou não, até o limite de R\$4.000/AF, por semestre.

Em 2010, foram atendidos cerca de 145 mil agricultores, e adquiridas 432 mil toneladas de alimentos, distribuídos a aproximadamente 25 mil entidades assistenciais. Neste mesmo ano, o PAA garantiu a compra de 196.532 toneladas de leite de pequenos agricultores familiares, os quais foram distribuídos a cerca de 700

mil famílias. As figuras a seguir demonstram a distribuição das aquisições no território nacional.

**Figura 9 – Distribuição geográfica das aquisições de alimentos do PAA - 2010**



Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.28)

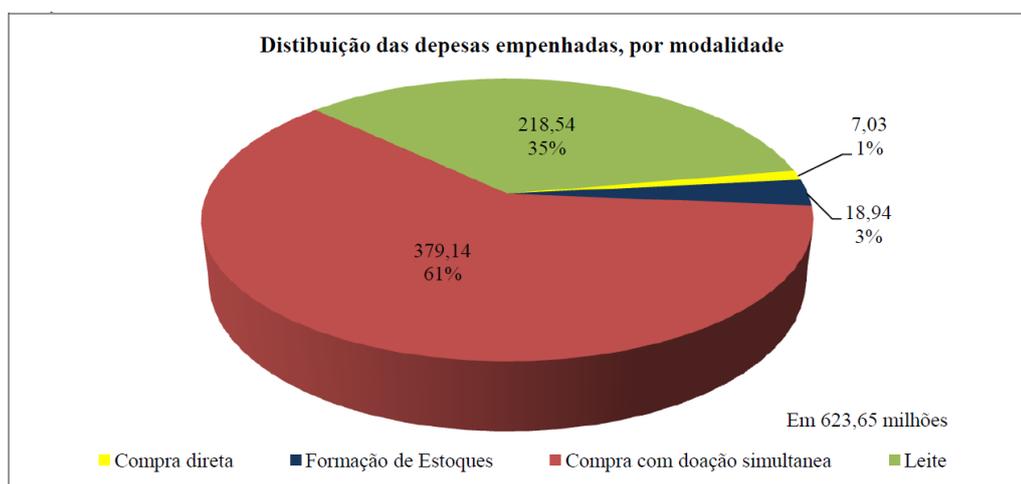
**Figura 10: Distribuição das Aquisições do PAA no Brasil - 2010**

Norte		Nordeste		Centro Oeste		Sudeste		Sul	
UF	Ton.	UF	Ton.	UF	Ton.	UF	Ton.	UF	Ton.
AM	6.791	PE	48.148	MT	6.259	MG	84.078	PR	28.328
RO	4.494	PB	44.293	MS	2.874	SP	18.429	RS	22.837
AC	2.744	CE	30.118	GO	1.563	ES	4.155	SC	8.566
PA	2.402	AL	26.129	DF	341	RJ	2.255	Total	59.731
AP	1.793	BA	26.018	Total	11.037	Total	108.917		
TO	1.620	SE	21.695						
RR	339	MA	21.536						
Total	20.183	RN	8.752						
		PI	5.426						
		Total	232.115						

Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.28)

A modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite permitiu a distribuição diária de leite a 700 mil famílias no nordeste do Brasil e no norte do estado de Minas Gerais. Ainda, os alimentos adquiridos por meio das modalidades de compra direta e formação de estoques contribuíram para o aumento do número de etapas de atendimento da distribuição de cestas de alimentos a mais de 400 mil famílias de grupos populacionais específicos (acampados, indígenas, quilombolas, entre outros). De toda forma, como veremos adiante, entre as modalidades do Programa destaca-se a execução da compra com doação simultânea. O Gráfico a seguir demonstra os montantes empenhados por modalidade:

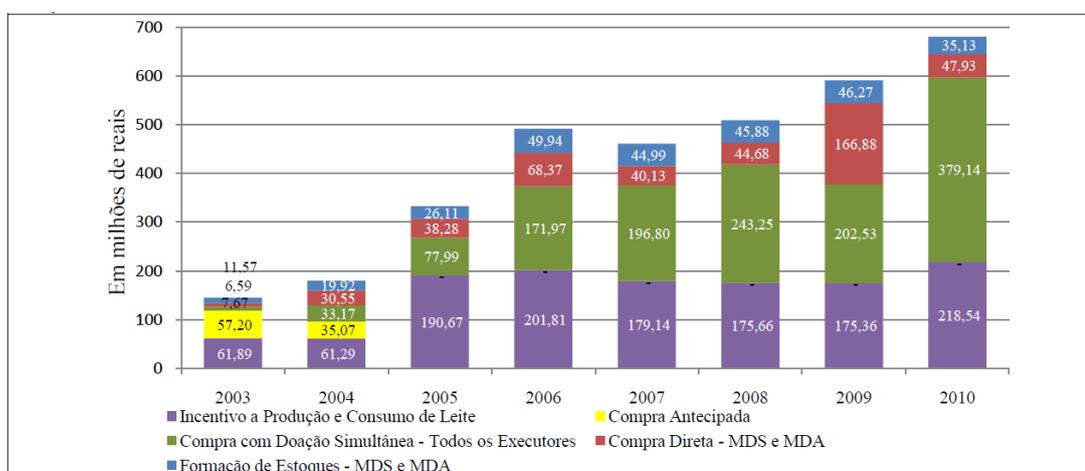
**Figura 11** – Distribuição das despesas empenhadas no PPA – 2010, por modalidade



Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.29)

A modalidade de compra com doação simultânea possui um relevante papel conjuntural da compra direta, posto que se ajusta ao mercado assegurando renda aos agricultores familiares beneficiários nos períodos críticos de preço. Desde 2003, é a modalidade que apresentou a maior tendência de crescimento – em detrimento de uma relativa estabilidade das demais modalidades – e a maior concentração de recursos, no valor global já disponibilizado, conforme se infere do gráfico abaixo:

**Figura 12 – Evolução da distribuição das despesas no PPA, por modalidade – 2003 a 2010**



Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.31)

O Programa de Aquisição de Alimentos tem mantido seu caráter de “prioritário”, dentre as metas apontadas pela presidenta Dilma, no que se refere à chamada “inclusão produtiva rural”. Encontra-se aqui, diferentemente dos projetos apresentadas acima, talvez o único programa, de fato, que tenha já se estabelecido na agenda das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar com enfoque de promoção da SAN, apesar de alguns gargalos ainda existentes entre a produção e o consumo; e problemas em relação à distribuição, a focalização, e a reduzida articulação entre os atores.

Em novembro de 2010 foi realizado, em Brasília, o III Seminário Nacional do PAA, que elaborou uma Carta Aberta apresentando seus avanços e desafios. Avaliado pelos participantes do Seminário (cerca de 800 representantes governamentais e da sociedade civil) como uma das mais inovadoras iniciativas implantadas pelo Governo Federal, o PAA é definido como um dos mais estratégicos programas de segurança alimentar e nutricional no país, na medida em que exerce importante papel no fortalecimento da agricultura familiar camponesa e de povos e comunidades tradicionais e na contribuição do combate à insegurança alimentar.

Suas distintas modalidades e seu caráter intersetorial foram capazes de:

- Estimular a produção diversificada, criando condições para o escoamento da produção com melhores preços como forma de garantia de renda;
- Fortalecer as organizações, redes de cooperação e comercialização da agricultura familiar e camponesa, dos povos indígenas e de terreiro, quilombolas e demais e demais comunidades tradicionais e as instâncias de controle social;
- Promover relações entre o rural e o urbano;
- Possibilitar a formação de estoques de alimentos para o atendimento de situações emergenciais;
- Melhorar a alimentação escolar das crianças, enriquecendo o cardápio e propiciando melhores condições de aprendizagem;
- Dar visibilidade e valorizar a produção das mulheres rurais e contribuir na promoção de sua autonomia econômica;
- Proporcionar alimentação mais adequada e saudável para o público atendido pela rede de entidades socioassistenciais;
- Possibilitar o abastecimento dos equipamentos da rede pública de alimentação, como os Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, entre outros voltados para a segurança alimentar e nutricional da população pobre (Carta Aberta do III Seminário Nacional do PAA, 2010).

A Carta apresenta ainda os principais desafios para a consolidação do programa, dentre os quais destacamos: a sua universalização; a ampliação de sua articulação e complementaridade com outras políticas (como acesso a terra, PRONAF, transferência de renda, assistência técnica, infraestrutura, agroindustrialização, etc); e o estímulo à mudança da matriz produtiva (contribuindo para a transição da matriz produtiva convencional para uma de base agroecológica, pautada na produção diversificada de alimentos saudáveis).

O maior problema está certamente na atual cobertura do programa, limitada à cerca de 3% do total de agricultores familiares no país. Obviamente, é necessária a ampliação dos recursos disponíveis para que o Programa componha uma efetiva política de fortalecimento da agricultura familiar camponesa e de atendimento às famílias em situação de pobreza e precariedade de acesso aos alimentos.

Um grande avanço nesse sentido foi registrado em 2009, quando foi aprovada a Lei nº 11.947 – referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – que prevê a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo governo federal aos estados e municípios no âmbito da merenda escolar, para a compra de produtos da agricultura familiar, com prioridade para assentamentos rurais, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) inaugura assim um precedente histórico em relação às compras institucionais, e representa um novo mercado para a agricultura familiar em todo o país de, no mínimo, 900 milhões de reais.

Conforme Moreira & Santarelli, o PAA e o PNAE representam assim uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar:

A transformação das compras governamentais de alimentos em políticas públicas de soberania e segurança alimentar é, possivelmente, um dos maiores aprendizados obtidos nos últimos anos neste campo de atuação, o que vem sendo reconhecido, inclusive, internacionalmente. O PAA e o PNAE criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores. Ao articular produção familiar e consumo local na perspectiva de assegurar o direito humano à alimentação, o mercado institucional de alimentos acaba por interferir no sistema alimentar, produzindo circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, que asseguram não só a inclusão produtiva dos agricultores familiares, mas também alimentos mais saudáveis na mesa das famílias mais vulneráveis à fome. Do ponto de vista da gestão das políticas públicas, é o programa que mais estimula a intersectorialidade, uma vez que sua execução exige necessariamente a articulação entre setores como agricultura, assistência social e educação. Considerando o potencial de políticas públicas desta natureza, o grande desafio passa a ser sua massificação, o que pode se dar pela ampliação do orçamento destinado a este programas e também pela abertura de outros mercados institucionais de alimentos para a agricultura familiar (MOREIRA & SANTARELLI, 2010, p. 19).

A segunda ação que merece destaque no âmbito da gestão da SESAN é a de Acesso à Água. Concentrando 15% do orçamento da SESAN (em 2010), é composta por dois programas: “Construção de Cisternas para Armazenamento da Água” e “Acesso à Água para Produção para o Autoconsumo”.

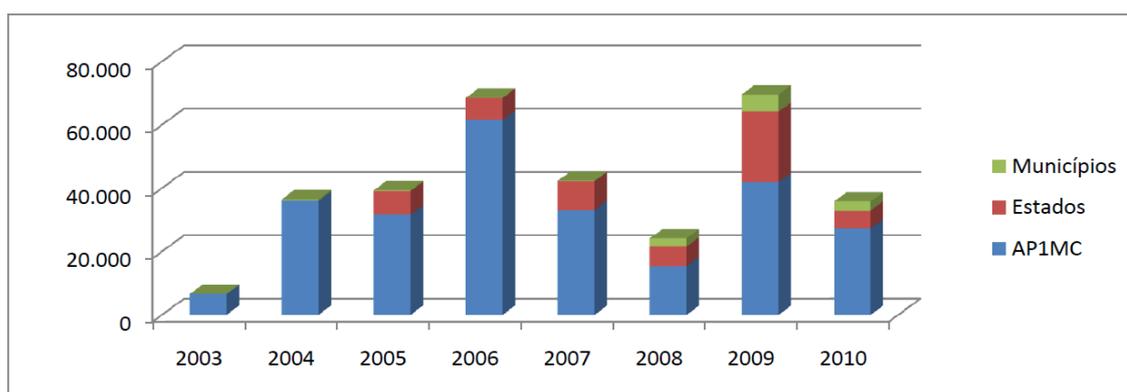
O primeiro, mais conhecido como *Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC* (ou Primeira Água) beneficiou desde o ano de sua criação (2003) até 2010 mais de 300 mil famílias com a construção de cisternas domiciliares em municípios prioritariamente do semi-árido brasileiro, onde 43,6% dos domicílios registram situações de insegurança alimentar.

**Figura 13 - Execução Anual de Cisternas por Unidade da Federação (2003 a 2010)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
AL	129	1.046	1.547	2.523	1.816	2.082	2.117	1.414	12.674
BA	1.694	7.569	7.450	18.819	7.901	6.011	14.681	7.999	72.124
CE	1.040	5.627	4.561	9.738	4.602	2.719	22.699	9.249	60.235
ES	34	224	0	0	0	0	0	0	258
MA	46	389	121	173	38	0	0	0	767
MG	256	1.058	1.297	2.375	2.202	2.221	2.906	1.828	14.143
PB	1.115	6.117	5.918	10.129	7.488	3.084	7.708	4.625	46.184
PE	838	5.709	8.215	9.948	5.563	2.870	5.903	4.846	43.892
PI	541	3.348	5.312	6.956	5.769	2.002	5.272	3.927	33.127
RN	744	4.387	3.558	6.177	5.082	2.722	7.037	4.300	34.007
SE	116	1.013	1.359	1.703	1.882	462	1.251	763	8.549
<b>Total Geral</b>	<b>6.553</b>	<b>36.487</b>	<b>39.338</b>	<b>68.541</b>	<b>42.343</b>	<b>24.173</b>	<b>69.574</b>	<b>38.951</b>	<b>325.960</b>

Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.44)

A ação é executada em parceria com estados e municípios e com a AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas. A AP1MC é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que compõe a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA). Criada em 2002, com o objetivo de gerenciar o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), a Associação, em 2007, também passou a fazer a gestão do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2).

**Figura 14 - Cisternas Construídas - por ano e por executor (2003 – 2010)**

Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011 (p.43)

O Programa Acesso à Água para Produção para o Autoconsumo (ou segunda água) teve sua execução iniciada em 2008. Fruto dos resultados do Programa de Construção de Cisternas domiciliares, o MDS ampliou a estratégia de atuação descentralizada de garantir o acesso à água para as populações difusas da zona

rural do semiárido brasileiro, por meio do fomento às tecnologias sociais de captação e armazenagem das águas pluviais, para viabilizar o cultivo de horta doméstica, a criação de pequenos animais e implantação de pomares.

Até dezembro de 2010, considerando a execução desde 2008, estavam em funcionamento 7.433 estruturas, sendo: 6.219 Cisternas Calçadão; 324 Barragens Subterrâneas; 259 Tanques de Pedra; 105 Barraginhas; 192 Bombas d'Água Populares; e Cisternas de Enxurrada (MDS/SESAN, 2011).

A falta de acesso regular à água potável é uma realidade ainda crítica para a população rural, especialmente no semi-árido do Brasil. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, 72,2% da população rural brasileira ainda acessa água apenas por meio de poços, cacimbas, açudes e barreiros. Variações climáticas que afetam a disponibilidade de água, a poluição de fontes hídricas disponíveis, conjugadas com uma reduzida oferta da rede pública de abastecimento de água, têm afetado severamente as condições de sobrevivência dessa população.

O semi-árido brasileiro caracteriza-se pelos menores índices de desenvolvimento humano municipais, pelos maiores índices de analfabetismo, e pela presença aguda da fome e da desnutrição em muitas regiões de seu território, historicamente marcado pela ausência do Estado e por uma intensa concentração fundiária e de renda. Assegurar o acesso à água potável para as famílias que aí vivem é fundamental para a melhoria de sua qualidade de vida, especialmente no que se refere à saúde e à segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, é interessante destacar, conforme sugere Gomes Jr., que no programa de cisternas fica patente a noção de SAN como uma diretiva para a ação. Para além da associação direta da água com alimentação e sobrevivência, a cisterna representa uma nova condição de dignidade para as famílias: “Outra relação com a água foi estabelecida com as lides da casa e da higiene diária. O conteúdo da segurança alimentar, nesse contexto, desborda a idéia da comida estendendo-se para uma noção de uma vida com mais sentido, na medida que se torna menos rude e sacrificada” (GOMES JR., 2007, p. 286).

A ação de construção de cisternas domiciliares na zona rural dos municípios que compõem a região do semi-árido brasileiro constitui, assim, uma alternativa para a população rural de gestão dos recursos hídricos, a partir da captação da água da chuva. O fornecimento de água de qualidade para o público beneficiado –

prioritariamente as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, seja para o consumo humano, seja para atividades produtivas, inclusive criação de animais, é realizado através da instalação dos seguintes equipamentos: cisternas de consumo; cisternas de produção; sistemas simplificados de abastecimento de água; kits de irrigação; e pequenas barragens. A principal tecnologia social utilizada é a cisterna de placas, que surgiu a partir do conhecimento construído com a participação da comunidade. Não gera relação de dependência, o que garante a efetivação de direitos da população beneficiada e contribui para o desenvolvimento sustentável local.

Parte do programa é implementado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no entanto a sua coordenação está no âmbito do Ministério da Integração Nacional - MI. Por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, o MI é responsável pela coordenação do comitê gestor do programa do qual fazem parte os seguintes órgãos: Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Cidades (MCidades); e Ministério da Saúde/Funasa.

Estima-se que já foram alcançadas 34% das famílias pobres sem acesso à água no semi-árido, e o maior desafio do programa está na sua universalização. Nesse sentido, cabe mencionar que, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o governo federal assumiu como diretriz a “universalização” – para as famílias em situação de extrema pobreza do semi-árido – do acesso à água para o consumo humano e para produção de alimentos. Em acordo com o plano, até 2014 deverão ser beneficiadas cerca de 750 mil famílias com cisternas e seis mil sistemas simplificados de abastecimento para o consumo humano. Em relação à produção agrícola e pecuária, serão implantadas 150 mil cisternas de produção, 20 mil pequenos sistemas de irrigação e três mil barragens de água pluvial.

A divulgação das metas do Programa Água para Todos no âmbito do Plano Brasil sem Miséria trouxe, no entanto, algumas mudanças que foram alvo de críticas e questionamentos, principalmente por parte dos movimentos sociais e da ASA – Articulação no Semi-Árido brasileiro, até então principal executora do programa. Em nota divulgada em 13 de dezembro de 2011, o MDS informou que, para atender as metas do plano, acima apresentadas, foi necessário “a reavaliação e a ampliação do arranjo institucional vigente até então, incluindo a formação de novas parcerias

estratégicas entre diversos ministérios, órgãos públicos, estados, municípios e organizações da sociedade civil” (MDS, 2011), o que implicava em rompimento da parceira com a ASA.

Na mesma data, em nota pública intitulada “Decisão do MDS pode levar ao fim o Programa Um Milhão de Cisternas”, a ASA questiona a decisão do MDS em romper com a parceria:

Após oito anos de parceria com o Governo Lula, a decisão do governo federal, expressa pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), de não mais renovar os Termos de Parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), pode levar ao fim uma das ações mais consistentes de garantia de água para as famílias do meio rural semiárido: o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2). Sem dúvida o maior programa com apoio governamental de distribuição de água e cidadania, em uma região onde antes só existia fome, miséria e a indústria da seca.

O P1MC, premiado até pela Organização das Nações Unidas (ONU), gestado e executado pela ASA (rede de organizações da sociedade civil), já beneficiou diretamente mais de dois milhões de pessoas, em 1.076 municípios, a partir da construção de quase 372 mil cisternas de placas, envolvendo 12 mil pedreiros e pedreiras. Os resultados são tão expressivos que a construção de cisternas se configura como a principal proposta do Programa Água para Todos. (ASA, 2011).

Além do rompimento com a parceria, a ASA questionou também o anúncio da compra de milhares de cisternas de plástico/PVC (mais caras e com menor resistência) de empresas que começam a se instalar na região:

O governo não apenas rompe com a ASA, mas amplia a estratégia de repasse de recursos públicos para as empresas privadas. Consideramos isso um retrocesso, o que pode gerar um retorno claro e nítido a velhas práticas da indústria da seca, onde as famílias são colocadas novamente como reféns de políticos e empresas, tirando-lhes o direito de construir sua história. É também uma tentativa de anular a história de luta e mobilização no Semiárido, devido à incapacidade do próprio governo em atuar com as ONGs, sem separar o joio do trigo, e não ter, até hoje, construído um marco regulatório para o setor, uma das promessas de campanha da presidenta Dilma (ASA, 2011).

Após intensos debates e uma mobilização que reuniu cerca de 15 mil pessoas em Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), no fim de dezembro de 2011, a ASA e o MDS firmaram em 26 de janeiro de 2012 dois novos Termos de Parceria que permitirão a continuidade das políticas de convivência com o semi-árido executadas pela ASA,

no âmbito do Programa Água para Todos. De toda forma, permanecem os embates quanto à forma de gestão do Programa.

Fato é que os dois programas acima apresentados – PAA e Cisternas, concentram 85% dos recursos alocados na Secretaria. Os 15% restante são dissolvidos em outras ações específicas de segurança alimentar que, independente de sua relevância ou forma de gestão, tem já de início um caráter bastante limitado, considerando que a sua execução depende da disponibilização orçamentária. De toda forma, cumpre registrar as principais características de cada um, ainda que a ausência de avaliações sistemáticas dificulte a realização de uma análise mais profunda acerca do real impacto de tais ações.

A Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional – restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos – concentra-se nas cidades de grande porte, sobretudo naqueles municípios situados nas grandes regiões metropolitanas.

Os restaurantes populares são equipamentos instalados em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, com o objetivo de promover uma alimentação saudável preparando refeições balanceadas e variadas que são vendidas a preços acessíveis (em geral, R\$ 1,00 a refeição). Cada unidade produz um mínimo de mil refeições por dia, com respeito às características culturais da sua região. Uma característica dos restaurantes populares é o acesso universal aos seus serviços. Contudo, para que esse equipamento público alcance preferencialmente a população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, as unidades são estrategicamente localizadas em áreas de grande fluxo de pessoas, especialmente em grandes centros urbanos ou próximas a terminais de transporte coletivo, redes de saúde e redes de proteção social.

As cozinhas comunitárias são equipamentos públicos de alimentação e nutrição que têm como objetivo produzir, distribuir e/ou vender a preços acessíveis refeições saudáveis. O público-alvo das cozinhas é formado por pessoas em situação de insegurança alimentar, preferencialmente aquelas indicadas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). As unidades são instaladas em regiões socialmente vulneráveis, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como bolsões de pobreza situados em periferias das regiões metropolitanas.

Os bancos de alimentos são destinados a arrecadar, selecionar, processar, armazenar e distribuir gêneros alimentícios arrecadados por meio de doações junto à rede varejista e/ou adquiridos da agricultura familiar por meio de programas governamentais. Destinam-se ao combate do desperdício de alimentos, além de apoiar o abastecimento alimentar local por meio da integração com outros programas de Segurança Alimentar e Nutricional, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Atualmente estão em funcionamento:

- 89 restaurantes populares, em 73 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, servindo cerca de 123 mil refeições por dia;

- 404 cozinhas comunitárias, em 16 estados brasileiros, servindo cerca de 86 mil refeições diárias;

- 67 bancos de alimentos, que distribuíram em 2010, em média, 3,2 mil toneladas de alimentos por mês, para cerca de 3.304 entidades assistenciais por mês.

A mesma ação orçamentária inclui ainda os mercados populares, equipamentos públicos destinados ao abastecimento alimentar de famílias em situação de insegurança alimentar por meio da comercialização de gêneros de primeira necessidade (gêneros alimentícios, produtos de higiene pessoal e limpeza, material escolar, entre outros) a preços acessíveis nas periferias das cidades das regiões metropolitanas e em áreas de difícil acesso à aquisição de gêneros de primeira necessidade. O programa visa à ampliação do acesso de gêneros desta natureza às populações pobres, assim como a intervenção positiva na regulação de preços do mercado local.

Os mercados populares constituem ação recente e de alcance ainda bastante reduzido. Em 2010, foi formalizado apenas um convênio com o Estado do Paraná, para a construção de cinco mercados públicos na região metropolitana de Curitiba/PR. A CEF – Caixa Econômica Federal, instituição financeira oficial do governo federal, operacionaliza os recursos relativos aos contratos de repasse para implementação dessas ações, em parceria com o MDS.

A ação de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos tem a finalidade de contribuir com as políticas de combate a insegurança alimentar e nutricional por meio do acesso gratuito a cestas de alimentos. No ano de 2010 foram

atendidas 446.363 famílias, indicadas pelos parceiros do MDS na implementação da ação, de acordo com o segmento populacional atendido: indígenas (FUNAI e FUNASA), quilombolas (Fundação Cultural Palmares), comunidades de terreiros (SEPPIR), acampados da reforma agrária (MDA e INCRA), pescadoras artesanais (MPA), atingidos pela construção de barragens (MAB), e famílias em municípios em estado de emergência ou calamidade pública (Secretaria Nacional de Defesa Civil). A operacionalização da ação é realizada pela CONAB, em articulação com os demais parceiros.

**Tabela 10** - Resumo da ação de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos

	<b>Meta Física</b>	<b>Dados Consolidados 2010</b>
Nº Famílias	240.000	446.363
Nº Cestas	1.014.372	1.946.543
Alimentos Distribuídos (Kg)	23.330.556	46.298.411

Fonte: MDS/SESAN. Relatório de Gestão 2010, março de 2011.

Conforme a tabela acima, a meta de 2010 foi superada em quase 100%. Esse resultado deveu-se, fundamentalmente, a inclusão de produtos adquiridos da agricultura familiar, proveniente do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na formação das cestas de alimentos. Cada cesta de até 23 Kg custa em torno de 48 e 50 reais, e é composta por: 3 kg de feijão, 2 latas de óleo de soja, 1 kg de macarrão, 2 kg de fubá; 1 Kg de farinha de mandioca ou de trigo, 10 kg de arroz e 2 kg de açúcar e 1 kg de leite em pó. Destes, os principais produtos oriundos da agricultura familiar que compõe a cesta são: feijão, leite em pó e farinha de mandioca. Alguns Estados puderam diversificar a composição das cestas, introduzindo o açúcar mascavo e o arroz integral.

No entanto, o atendimento ainda não é suficiente para atender a demanda. Além disso, a tabela demonstra também que, em média, cada família beneficiada recebeu apenas 4,3 cestas de alimentos no exercício. Em alguns Estados e segmentos, o atendimento chegou a 07 remessas de cestas. Ainda assim, a média está muito distante da regularidade ideal na distribuição das cestas, qual seja, 12 por ano, por família.

Um dos maiores problemas está na ausência de capilaridade suficiente dos parceiros para assegurarem, com agilidade, a logística de distribuição das cestas,

que é realizada em todo o território nacional, o que é de suma importância em uma ação de caráter complementar e emergencial. Por outro lado, a não existência de uma ação orçamentária exclusiva para a ação junto aos órgãos parceiros, ocasiona um descompasso entre a disponibilização dos alimentos e a sua retirada/distribuição.

Em 2010 o MDS formalizou o Termo de Cooperação nº 07/2010 com a CONAB, destinando 138 milhões de reais para a companhia auxiliar na distribuição das cestas.

Além das ações supracitadas, a SESAN apóia ainda iniciativas voltadas à produção, industrialização e comercialização de alimentos, por meio das ações de apoio à Agricultura Urbana e Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo; à constituição de Feiras Populares; aos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; e aos Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais, além de ações voltadas para a promoção da Educação Alimentar (algumas destas alocadas na ação orçamentária “Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias” – ver tabela 2.1) . Em que pese a relevância de tais ações, insta ressaltar que mesmo somadas, no entanto, não abarcaram nem 5% do orçamento da Secretaria, atingindo um número bastante reduzido de famílias. Assim, tais programas específicos de segurança alimentar, ainda oferecem baixa cobertura em função dos escassos recursos orçamentários e da ausência de normativos adequados que garantam agilidade na sua execução.

De toda forma, faremos aqui uma breve menção à ação de apoio aos Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo, com o intuito de refletir sobre a relação entre Estado e movimentos sociais na construção de políticas públicas.

### ***SAN em acampamentos da reforma agrária: a relação entre Estado e movimentos sociais na construção de políticas públicas***

Até 2003 as políticas públicas, ao menos em âmbito federal, que alcançavam os trabalhadores rurais sem terra nos acampamentos da reforma agrária limitavam-se às ações de transferência de renda (bolsa-escola, vale-gás ou programas similares) e, em alguns casos, às ações de distribuição de cestas básicas. Como

fruto dessa dinâmica política da relação entre Estado e movimentos sociais, o governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, passou a desenvolver, a partir de 2003, ações direcionadas para a estruturação de ações de segurança alimentar e nutricional em áreas de reforma agrária.

Não estamos nos referindo aqui a um *Programa* oficial do governo federal, mas a um conjunto de projetos executados junto às famílias acampadas e pré-assentadas por meio da estruturação de sistemas coletivos de produção em núcleos comunitários. Os projetos visam o desenvolvimento do auto-abastecimento alimentar, a comercialização de excedentes em feiras comunitárias, e a implantação de canteiros de sementes e viveiros para reflorestamento. Tem como diretriz a necessidade de construção de políticas públicas diferenciadas e em parceria com movimentos sociais e entidades da sociedade civil envolvidas com a questão agrária para a execução dos projetos – daí o destaque aqui realizado à ação. Nos anos de 2004 a 2009, foram disponibilizados mais de 20 milhões de reais, beneficiando 30 mil famílias de acampados, majoritariamente localizadas no semi-árido nordestino.

De forma geral, esses projetos estabelecem novas metodologias de trabalho e apresentam como objetivo a organização coletiva para a gestão da produção – através do apoio a cursos de formação, implantação de hortas, viveiros de mudas e banco de sementes, criação de pequenos animais e cozinhas populares – tendo como perspectiva a agroecologia, a gestão participativa, e a construção de um novo território, com base em novas práticas econômicas, sociais e políticas voltadas para a democracia e a transformação social. Nesse esteio, representam novas formas de se pensar a definição e a implementação de políticas públicas sociais no Brasil.

Tais projetos surgiram a partir de demandas dos movimentos sociais e constituem ainda um processo em construção no campo das políticas públicas, à medida que as experiências existentes não são fruto de um programa consolidado no âmbito ministerial, mas de articulações políticas e institucionais.

A única pesquisa de avaliação da ação de apoio aos Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo foi realizada por Oliveira, que sugere que os projetos “alinham-se com os princípios da promoção de condições democráticas que envolvem a sociedade civil e procuram criar condições operacionais visando o direito

e o dever do Estado em garantir a segurança alimentar e nutricional à todos brasileiros” (OLIVEIRA, 2008).

Os projetos tiveram como parceiros entidades historicamente ligadas ao processo de luta pela terra e aos sindicatos e movimentos sociais rurais. A partir de 2006, a principal diferença está no fato de que, no caso da Bahia e do Sergipe, os responsáveis por estes convênios passam a ser, a partir de então, os governos dos estados envolvidos. A estratégia de envolver os entes da federação justificou-se pela necessidade de incorporá-los nos processos de construção das políticas públicas para os acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária, no que se refere à implementação de ações de segurança alimentar. As entidades envolvidas permanecem parceiras, e a Cáritas Brasileira assume a figura de partícipe executora dos convênios, assumindo para si determinadas responsabilidades em conjunto com os Estados. Outro objetivo é que a metodologia utilizada por essas entidades, a forma de gestão, a articulação com os parceiros, e os princípios da agroecologia, da produção coletiva e da soberania alimentar, dentre outros, sejam também incorporados pelo poder público.

Estes projetos são fruto da mobilização e da organização dos trabalhadores rurais e das entidades envolvidas na luta pela reforma agrária, que trouxeram para a pauta das negociações a necessidade de se pensar ações para uma população até então desprovida de acesso a políticas públicas, bem como de se redefinir métodos e conteúdos dessas políticas públicas. Além disso, reforça no campo das políticas públicas o conceito de segurança alimentar como um direito de todos e um dever do Estado.

A implantação de tais projetos é carregada, obviamente, por embates. Os próprios acampamentos, afinal, são alvos de debate, tendo em vista o questionamento permanente de sua legalidade e legitimidade por parte dos setores mais conservadores da sociedade – não sendo, portanto, áreas atingidas por programas de crédito ou apoio produtivo – o que se dá apenas a partir da constituição dos assentamentos rurais.

No entanto, os acampados são focos de precárias condições de vida e de forte insegurança alimentar: sob lonas, em beiras de estradas ou em propriedades ocupadas, (quase ou integralmente) desprovidos de acesso às políticas públicas.

Os resultados de um diagnóstico efetuado em 2005 pela Cáritas Brasileira, em parceria com a Fetag (Federação dos Trabalhadores da Agricultura), MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), CETA (Movimento de assentados, acampados e Quilombolas) Pastoral Rural e MTD (Movimento dos Trabalhadores Desempregados, em 55 municípios da Bahia com abrangência de 6.400 famílias acampadas e pré-assentadas distribuídas no semi-árido baiano, indicam que cerca de 92% dessas famílias apresentavam renda inferior a um salário mínimo e apenas 55,73% destas, tinham acesso a programas governamentais. Um outro dado que chama atenção é o fato de apenas 29,5% das famílias consumirem água filtrada e 70,85% queimam o lixo produzido nestas áreas. Essa junção de dados emblematiza e configura uma situação de insegurança social em especial, alimentar e nutricional nos acampamentos de reforma agrária do Estado da Bahia (PSAN-BA, 2007).

Outra pesquisa, realizada pelo Ministério da Saúde e intitulada “Saúde dos Trabalhadores Rurais de Assentamentos e Acampamentos da Reforma Agrária”, mostrou que:

A análise da situação das condições de vida, especialmente da saúde e da educação das famílias pesquisadas, pode ainda chocar muitos que não estejam acostumados com a realidade do meio rural. No entanto, temos certeza que, ainda assim, a vida hoje, nos assentamentos, é incomparavelmente superior e melhor do que a situação em que as mesmas famílias viviam antes como sem-terras e sem nenhuma perspectiva de melhoria de suas condições de vida. Infelizmente, em pior situação ainda se encontram as 4 milhões de famílias sem-terra que lutam para serem assentadas e se livrarem da exploração à qual são submetidas em todos o país (Ministério da Saúde, 2001, p. 6).

O objetivo de fazer esse destaque à ação de SAN em acampamentos da reforma agrária consiste justamente no seguinte ponto: reiterar a tese de que as políticas públicas constituem um campo em disputa, e que os movimentos sociais cumprem papel fundamental nesta disputa. Ou seja, no caso aqui apresentado, essas organizações interferem na dinâmica da construção de políticas públicas, à medida que conseguem estabelecer canais de demandas por políticas públicas destinadas a estes territórios – alvos de muita pressão e repressão no que se refere a sua legalidade e legitimidade –, que em razão dos processos de ocupação, questionam o próprio conceito de propriedade privada da terra.

Os acampamentos da reforma agrária são símbolo da luta que existe em torno do acesso a terra. São espaços privilegiados para a formação e a organização

social e política das famílias, de forma que as propostas de políticas públicas para os acampamentos que consigam ir além do simples provimento imediato de necessidades tem uma representação simbólica e material importante para a luta e para a construção do assentamento.

De forma geral, a palavra de ordem assumida pelo MST em seu 3º Congresso Nacional (1990) – *Ocupar, resistir e produzir* – expressa um momento importante na organização dos movimentos sociais do campo no Brasil. O avanço das lutas pela terra a partir dos anos 1980 registra um aspecto crucial, no que se refere à estratégia de conquista da terra: a ocupação torna-se a ação prioritária, à medida que é tida como principal forma de acesso a terra. Esse fator reflete transformações nas perspectivas de luta travadas pelas organizações rurais, que sinalizam a intensificação das pressões diretas, da mobilização massiva e da busca efetiva pela autonomia das organizações, em detrimento de uma atuação burocratizada, assistencialista e atrelada ao Estado.

A ocupação é uma realidade determinadora, é espaço/tempo que estabelece uma cisão entre latifúndio e assentamento e entre o passado e o futuro. Nesse sentido, para os sem-terra, a ocupação, como espaço de luta e resistência, representa a fronteira entre o sonho e a realidade, que é construída no enfrentamento cotidiano com os latifundiários e o Estado (FERNANDES, 2000, p.19).

Parte considerável dos projetos de assentamentos no Brasil foi fruto de ocupações e acampamentos. As ocupações denotam a forma primordial de luta pela terra, e os acampamentos registram as histórias de resistência dos trabalhadores rurais sem-terra. A realidade destes acampamentos constitui, assim, elemento importante, tanto na dinâmica da luta pela reforma agrária, quanto na construção dos assentamentos rurais.

Os acampamentos são espaços e tempos de transição na luta pela terra. São, por conseguinte, realidades em transformação. São uma forma de materialização da organização dos sem-terra e trazem em si, os principais elementos organizacionais do movimento. Predominantemente, são resultados de ocupações. São, portanto, espaços de luta e resistência. Assim sendo, demarcam nos latifúndios os primeiros momentos do processo de territorialização da luta (FERNANDES, 2000, p.293).

Os acampamentos apontam, ainda e, essencialmente, para a construção de novos territórios, à medida que conquistam e transformam as relações vivenciadas nas áreas em conflito. “Na luta pela terra, acampar é determinar um lugar e um momento transitório para transformar a realidade” (Fernandes, 2000, p.55). Por estas questões, e para além delas, a realidade dos acampamentos expressa, ainda, a possibilidade da valorização e da ampliação da luta pela terra, dimensionando, espacializando e territorializando a luta pela reforma agrária. Como afirmou Rosa Luxemburgo, “toda iniciativa nova, toda vitória nova da luta política se transforma em poderoso impulso para a luta econômica, porque ao mesmo tempo que defende as possibilidades exteriores aumenta a inclinação dos trabalhadores em melhorar suas condições, seu desejo de lutar” (LUXEMBURGO, 1976, p.84).

O próprio fortalecimento do campesinato enquanto sujeito político na década de 1990, ainda que sob o conceito de agricultura familiar, está diretamente relacionado ao fortalecimento das lutas organizadas dos trabalhadores rurais.

Esse reconhecimento na esfera das políticas públicas gerou, a partir de 1995, o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), política de reforma agrária, e a criação do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Esses órgãos foram resultado de intensas ações e manifestações dos movimentos camponeses (trabalhadores rurais sem-terra e pequenos agricultores) – Grito da Terra, ocupações de latifúndios, conflitos de terra (MAZETTO, 2006, p. 348).

Nesse sentido, há que se perceber o papel das iniciativas advindas dos processos políticos de avanço da mobilização dos trabalhadores rurais, que culminam em definição de políticas públicas e sociais:

Esse processo de ascensão social será reforçado por uma série de iniciativas de entidades que vão procurar apoiar, em âmbito local/regional, a implementação e o desenvolvimento de experiências alternativas, junto aos agricultores familiares e suas organizações, baseadas em valores, princípios, enfoques, métodos e propostas produtivas opostas ao da Revolução Verde. Essa nova abordagem é ilustrada pelos métodos participativos e dialógicos entre técnicos e camponeses, pelo enfoque agroecológico, pela noção de sustentabilidade local, pela revalorização do extrativismo e do componente de subsistência da economia camponesa, pela estratégia de agregação de valor e desenvolvimento de marcas próprias, pela implementação de empreendimentos econômicos solidários etc. Esse processo marca, de certa forma, a tentativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento rural, no qual esses princípios, enfoques e métodos irão compor as idéias centrais (MAZETTO, 2006, p. 339).

Ainda que todas essas iniciativas governamentais (e não governamentais) não lograram inverter a lógica do modelo hegemônico, ou seja, que a força acumulada pela agricultura patronal identificada hoje com o agronegócio não foi afetada e que “a proliferação de trabalhos e políticas voltados para a agricultura familiar e para a reforma agrária não fez do campesinato o sujeito central de um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil” (MAZETTO, 2006, p. 339), consideramos esse um processo que retrata o movimento histórico das lutas sociais no seio das contradições do sistema capitalista e que é partícipe na definição dos rumos políticos do País. Afinal, “um determinado modelo de desenvolvimento se constrói por meio de disputas políticas que se inserem no contexto das lutas sociais e de interesse, que se desenrolam no seio da sociedade e que se refletem para dentro do Estado, se configurando então em políticas públicas (ou na ausência delas)” (MAZETTO, 2006, p. 335,336).

Da mesma forma, ainda que a ação apresentada não se constitua como programa governamental, e muito menos tenha garantida a sua permanência, além de um orçamento extremamente reduzido e, portanto, reduzidos impactos e abrangência –, a avaliação aqui apresentada é a de que esta tem um papel relevante no sentido do reconhecimento do poder público – ainda que pontual, claro – da sua responsabilidade na destinação de políticas públicas de proteção social, ainda que em áreas de conflito, e com conteúdos defendidos pelos movimentos sociais.

Reitere-se que a perspectiva aqui tomada por referência é a de que a intervenção e a pressão exercidas pelas mobilizações e organizações de trabalhadores rurais na luta pela terra consistem em fatores fundamentais na correlação de forças envolvidas num processo de transformação da realidade prevalecente no meio rural, e que, ainda hoje, são determinantes para os rumos da política agrária no país. Da mesma forma, a intervenção organizada da sociedade civil na defesa da promoção da segurança alimentar é crucial para o processo de implementação de políticas públicas atentas aos conteúdos da SAN e ao Direito Humano à Alimentação.

### **3.2.3 O Plano Brasil sem Miséria**

O 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Temático de Segurança Alimentar do PPA 2012-2015, ainda que não coincidentes em sua totalidade, foram elaborados em estreita ligação com o Plano Brasil sem Miséria, lançado pelo Governo Federal em 02 de julho de 2011 (BRASIL, 2011). Por isso, cabe aqui uma breve análise do Plano Brasil sem Miséria, com algumas considerações relativas ao campo da segurança alimentar.

O Plano Brasil sem Miséria é apresentado como o principal articulador das políticas sociais do governo Dilma, com vistas a combater a extrema miséria no país, em um prazo de quatro anos. O corte para a definição da extrema miséria foi feito com base na renda – estipulando-se um máximo de R\$ 70,00 por mês per capita para a situação de extrema pobreza – contabilizando, assim, 16 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil, em acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010.

O Plano, voltado para a promoção da inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, possui três eixos:

1º - Garantia de renda. O pilar deste eixo é a busca ativa, através do desenvolvimento de ações que busquem incluir no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal as famílias ainda excluídas da rede de proteção e promoção social. A meta é incluir até 2013 mais de 800 mil famílias que ainda não recebem o benefício do Bolsa Família, e ampliar os valores repassados em algumas localidades por meio de políticas complementares dos governos estaduais e prefeituras.

2º - Acesso aos serviços públicos. Consiste na ampliação da oferta de serviços públicos – contando com a rede dos Centros de Referência da Assistência Social – nas áreas prioritárias do Mapa da Pobreza como Saúde da Família, Brasil Sorridente, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Rede Cegonha, entre outros, conforme se visualiza na figura a seguir:

**Figura 15:** Ampliação do acesso a serviços públicos – Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Brasil, 2011.

3º - Inclusão Produtiva. Consiste basicamente em aumentar a produção no campo e gerar ocupação e renda na cidade, para as famílias em situação de extrema pobreza.

Este 3º eixo é o que nos interessa mais diretamente, em especial no que se refere à população rural.

Dentre as famílias consideradas em situação de extrema pobreza, 47% estão concentradas no campo. O atendimento às famílias no campo, no que se refere à inclusão produtiva rural, está centrado basicamente no aumento da produção do agricultor, através de assistência técnica e fomento à produção, e na facilitação da comercialização, conforme disposto no quadro a seguir:

**Figura 16 – Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria**



Fonte: Brasil, 2011.

A assistência técnica prevista consiste na atuação direta junto às famílias, com acompanhamento individualizado e continuado, por meio da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O fomento à produção consiste na disponibilização de R\$ 2.400,00 por família, ao longo de dois anos, por meio do cartão do Bolsa Família, para a implementação de um projeto de estruturação produtiva familiar, elaborado em conjunto com a assistência técnica do MDA. A assistência técnica e o fomento à produção integram o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, e que tem como meta o atendimento a 142.100 famílias até 2014. Os agricultores receberão ainda sementes ofertadas pela EMBRAPA, para auxiliar na execução dos projetos produtivos.

O acesso à água será realizado pela construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos, atendendo a 750 mil famílias rurais com acesso à água para o consumo humano (Programa 1ª Água) e 600 mil famílias rurais com acesso à água para produção (Programa 2ª Água), até 2014.

O acesso aos mercados consiste no apoio a comercialização de produtos da agricultura familiar, combinando compras institucionais e mercado privado. A ação principal é a ampliação do PAA de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares até 2014, sendo de 66 mil famílias extremamente pobres para 255 mil. Além disso, prevê-se também (sem a definição de metas ou instrumento para tal) a ampliação de compras institucionais públicas e filantrópicas (hospitais federais, universidades, presídios e creches), e a aquisição de produtos da agricultura familiar pela rede privada (supermercados, empresas e restaurantes).

Acrescente-se ainda o Programa Bolsa Verde, que consiste na transferência de recursos financeiros a famílias do Programa Bolsa Família em situação de extrema pobreza para a conservação de ativos ambientais, no valor trimestral de R\$ 300,00, e o Programa Luz para Todos, que prevê um atendimento a 257 mil famílias extremamente pobres.

Com relação aos assalariados rurais, propõe-se a fiscalização das condições de trabalho e o fomento a acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão-de-obra no meio rural, com vistas à melhoria das condições de trabalho, o estímulo a formalização, ampliação da qualificação e dos níveis de escolaridade. Aqui, no entanto, também não foram apresentadas metas ou mecanismos de atuação.

Sem dúvida, a execução e ampliação dessas políticas têm importante papel no apoio à agricultura familiar camponesa, não só pelo papel de produção de alimentos e matérias-primas, mas também pelas funções de preservação ambiental, bem como da facilitação do acesso aos serviços públicos básicos – ainda que os números permaneçam muito distantes da universalização das ações, em especial daquelas ligadas ao apoio à produção e à comercialização. O Bolsa Verde, por exemplo, é um programa inovador no sentido de reconhecer na agricultura familiar a função de preservação ambiental – função esta importante para toda a sociedade mas obviamente não remunerada pelos mercados.

No entanto, dificilmente as metas previstas no Plano irão contemplar os trabalhadores rurais que não são proprietários de seus estabelecimentos agrícolas, bem como aquelas famílias rurais que vivem da prestação de serviços sazonais e em regime de precariedade social. Nesse sentido, conforme Cazella e Búrigo (2011) o Plano Brasil sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural. Os

autores destacam duas áreas de ação estratégicas de enfrentamento da pobreza que não foram priorizadas no Plano: microfinanças específicas para a população rural e, em especial, o acesso a terra.

Na primeira área os autores propõem a reavaliação da estrutura operacional da linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar voltado para agricultores de baixa renda (com renda bruta anual familiar inferior a R\$ 6 mil) – o Pronaf B:

Os dados do último Censo Agropecuário revelaram a existência de cerca de dois milhões e seiscentos mil estabelecimentos rurais que se enquadram na linha B do Pronaf. O contingente potencial do Pronaf B representa, portanto, 64% do universo de agricultores familiares identificados pelo Censo. Em 2006, o Pronaf completou uma década de existência e atingiu o número recorde de aproximadamente 1,9 milhão de contratos, dos quais somente cerca de 600 mil correspondiam à linha B. Portanto, pouco mais de dois milhões de agricultores familiares pobres continuam sem ter acesso à principal política pública de desenvolvimento rural do país. A partir de 2006, os contratos do Pronaf caíram sistematicamente e os relativos ao Pronaf B seguiram essa mesma tendência, atingindo 311 mil contratos em 2009 (CAZELLA e BÚRIGO, 2011, p. 2).

Está claro que o Pronaf representou avanços no seio do Sistema Nacional de Crédito Rural, mas há que se ater à necessidade de ampliação do atendimento para um maior número de unidades agrícolas familiares. “Para que isso ocorra, o Programa precisa integrar as demandas de microcrédito da parcela da agricultura familiar que apresenta dificuldades de inserção nos mercados. Nesse sentido seria inovador associar contratos de Pronaf B com a ampliação do PAA, potencializando ‘a inclusão produtiva e a geração de renda’ previstas no Plano Brasil Sem Miséria” (*Idem*).

No tocante ao acesso a terra, a ausência do tema no Plano causa ainda mais preocupações. O acesso precário a terra não se restringe somente às situações de posse, arrendamento e parceria<sup>33</sup>, mas também a uma parte significativa de minifundistas, constituída por famílias de agricultores em situação de miséria, que

---

<sup>33</sup> O Censo Agropecuário de 2006 revelou a existência de 1.040.022 agricultores que não são proprietários de seus estabelecimentos. Deste total, 412.357 são posseiros, que ocupam de forma predominante áreas inferiores a 2 ha, e não tem acesso a uma diversidade de serviços públicos essenciais, a exemplo do crédito rural. Também são expressivos os contratos precários de arrendamento e parcerias de pequenas áreas (IBGE, 2006).

são forçados a vender mão de obra de forma sazonal e precária para obter um mínimo de renda. Além disso, há ainda uma massa expressiva de trabalhadores rurais que não tem nenhum acesso a terra, e sobrevive por trabalhos precários e sazonais prestados a terceiros. O plano desconsidera assim o fato de que o principal meio para a produção – a terra, não está disponível para a maior parte dos trabalhadores rurais, e que a estrutura fundiária do país é extremamente concentrada e excludente. Os milhares de sem-terra espalhados pelo Brasil nos acampamentos precários à espera de terra e a permanência dos conflitos agrários atestam essa situação.

Aliás, de forma geral, o que se observa no plano é a permanência da centralidade do programa Bolsa Família como eixo das políticas sociais, ainda mais em se considerando que a linha de corte do plano Brasil sem Miséria é unicamente vinculada à renda, na mesma proporção que o PBF. E, mais que isso, é este o único programa no âmbito do Plano com um alcance que mais se aproxima da universalização. Nesse quesito, duas questões devem ser apontadas como promissoras no plano: a primeira, relativa à busca ativa, que intenciona fazer chegar determinadas ações a um público que historicamente não é atingido pelas políticas públicas; e a segunda, a ampliação de algumas metas com um fortalecimento da perspectiva integradora de ações.

No entanto, como discutido acima, destaca-se no plano o fato de que alguns dos principais gargalos das famílias rurais não foram apontados (assim como das famílias urbanas, já que também para as cidades o Programa Bolsa Família é colocado como central).

No Brasil, o principal problema de insegurança alimentar que se apresenta é o de insuficiência de acesso, causado basicamente pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país. O fenômeno da desnutrição está profundamente articulado à pobreza. No caso da pobreza rural, o paradoxo é ainda maior tendo em vista ser o lócus de produção de alimentos. A insuficiência dos meios produtivos ou dos meios financeiros para obtê-los, permanece, assim, como a principal causa da insegurança alimentar (PESSANHA, 1998). De acordo com estimativas do IPEA, haverá cerca de 35 milhões de

brasileiros vivendo em áreas rurais em 2022, e as desigualdades e a pobreza que marcam a população do campo continuarão a representar uma questão social dramática, cujas raízes históricas estão emaranhadas com a questão agrária brasileira, caso o principal fator de pobreza rural não seja superado pela sociedade brasileira, qual seja: a concentração fundiária (IPEA, 2010).

A reforma agrária, no entanto, não é sequer mencionada no plano, o que contraria o grande desafio de possibilitar aos mais pobres o acesso aos meios produtivos e a construção de alternativas socioeconômicas capazes de romper definitivamente com ciclo de miséria em que vivem. Por certo, está ausente do plano porque está ausente da política agrária do país: os últimos anos registram queda sistemática nos recursos alocados para a reforma agrária e nos números de assentamentos criados.

Por outro lado, conforme discutido ao longo deste trabalho, a reforma agrária continua na pauta dos movimentos sociais do campo e da cidade como uma das políticas com maior potencial de inclusão social e combate às desigualdades, bem como de acesso à segurança alimentar. Nessa perspectiva, o Plano apresenta sérias limitações, o que indica a grave possibilidade de haver muitas restrições em relação ao impacto desejado, caso medidas mais efetivas não sejam incluídas na política agrária e social do país.

Ilustra essa afirmação a declaração da liderança do MST João Pedro Stédile, em entrevista à Carta Capital, em 1º de agosto de 2011, que aponta para os limites do Programa Brasil sem Miséria, do ponto de vista do combate à pobreza e da inclusão produtiva no campo:

*João Pedro Stédile:* O Programa Brasil sem Miséria ainda é uma colcha de retalhos de diversos programas de compensação social. Nenhum deles afeta a estrutura e a causa da pobreza. Por isso temos defendido com o governo diversas propostas. Há 14 milhões de miseráveis que podem ser atendidos por medidas emergenciais. E há outros 40 milhões que formam a turma do Bolsa Família. Então o governo deveria fazer um amplo programa, ainda que localizado nas regiões mais carentes, de acesso à terra. Um programa de instalação de agroindústrias cooperativas, que criam emprego e renda. Potencializar a Conab, para que se transforme numa grande empresa compradora de todos os alimentos da agricultura familiar. Criar um mutirão nacional de alfabetização dos 14 milhões de adultos. Instalar escolas em todas as comunidades rurais, de ensino fundamental e escolas regionais, no meio rural de ensino médio, via IFETS ou outras escolas técnicas agrícolas. E ainda um amplo

programa de reflorestamento, ampliando o Bolsa Verde para todos os 4 milhões de camponeses pobres (STÉDILE, 2011).

Nesse sentido, não há como não se reportar à discussão empreendida no capítulo anterior, relativa à hegemonia dos programas de combate a pobreza como expressão de um movimento de refuncionalização das políticas sociais, em que estas passam a ser concebidas como mecanismos que reforçam os esquemas mercadorizantes e centram-se na ênfase a individualização. Como indica Mauriel, cada vez mais a política social deixa de ser pensada como um sistema de proteção universal e passa a ser um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres, o que, por si só, traz necessariamente preocupações: “Isso nos remete ao desafio de pensar em que medida esses novos esquemas constituem efetivamente respostas capazes de dar conta das novas formas de exclusão e das vulnerabilidades que surgiram como consequência de um conjunto de transformações nas relações econômicas e políticas mundiais” (MAURIEL, 2006, p. 52). A idéia de combater a pobreza sem mexer nas estruturas, hegemônica entre os *policy makers*, traz como resultado “políticas sociais agnósticas e sem conteúdo reformista, deixando de compor um sistema de proteção social universal para se transformarem em um conjunto de programas de atendimento aos pobres, o que acaba, desse modo, por minar o sentido de alteração da estrutura e de organização social contido nelas” (*Idem*, p. 77).

A pobreza é aqui tida não como produto de uma deficiente integração social de alguns setores, ou de um problema individual – como a baixa qualificação ou características culturais de grupos específicos – mas como uma dimensão do próprio processo de modernização capitalista. Para Pastorini (2006), pensar a pobreza no Brasil contemporâneo implica considerar as relações sociais de produção que a determinam, ou seja, pensar a pobreza como resultado de um processo histórico, que portanto não pode ser compreendida desvinculada das relações sociais e esvaziada de historicidade.

Nesse sentido, a centralidade dos programas de transferência de renda na política social brasileira indica que a pobreza e as desigualdades sociais não são pensadas a partir de abordagens multidimensionais, mas de forma restringida à

dimensão econômica, como ausência ou insuficiência de renda para satisfazer as necessidades mínimas de sobrevivência. Em acordo com Pastorini, a abordagem da pobreza e das desigualdades sociais deve considerar também, necessariamente, as dimensões social, política e ideológica, “com a pretensão de ir além da simples mensuração estatística, buscando compreender os processos político-econômicos que determinam o lugar que os diferentes sujeitos ocupam na sociedade” (PASTORINI, 2006, p. 262).

A estratégia de focalização dos programas sociais, em última instância, se utilizada como instrumento prioritário de orientação à intervenção estatal, fortalece a clássica subordinação da política social em relação à política econômica, contribuindo com os processos de mercantilização das relações e serviços sociais, em que o Estado transfere parte de suas responsabilidades para a sociedade e o mercado, e abstém-se das reformas estruturais necessárias.

Por fim, como indica Magalhães (2010), são inegáveis a importância e a amplitude que os programas de transferência de renda – essencialmente o Bolsa Família – assumiram nos governos petistas, e tais medidas devem ser mantidas e mesmo ampliadas – mas com uma função complementar, e em um contexto de uma estratégia econômica que proporcione crescimento acelerado à economia brasileira e garantia de emprego.

Por certo, eliminar (ou mesmo reduzir) a extrema pobreza é um processo fundamental. No entanto, afirmar a eliminação da extrema pobreza em função da transferência de um valor que corresponde ao “alcance” da família à linha de corte (altamente subestimada) dessa extrema pobreza (R\$ 70,00 per capita mensais) – realizada, diga-se de passagem, a quase  $\frac{1}{4}$  da população brasileira, não é um dado assim tão animador.

Em suma, entende-se aqui que o somatório dos programas enunciados pelo Plano Brasil sem Miséria, ainda que traga contribuições relevantes do ponto de vista da possível articulação e ampliação de ações, não contribuirá para diminuir significativamente as desigualdades sociais no Brasil, já que a pobreza constitui um problema histórico e estrutural, que não poderá ser revertido com a adoção prioritária de políticas públicas localizadas e emergenciais.

### **3.2.4 Coordenação e articulação do conjunto de ações de segurança alimentar do governo federal – a CAISAN e a intersetorialidade da SAN**

Após a análise dos programas apoiados pela SESAN/MDS, e as diretrizes propostas para o Plano Brasil sem Miséria, torna-se mister apresentar o conjunto de ações com conteúdo mais diretamente vinculado à segurança alimentar do governo federal. Isto porque, dado o seu caráter de fato intersetorial, a segurança alimentar abarca um amplo leque de frentes de trabalho, com sítio em diversos ministérios. Mais que isso, os principais programas que visam contribuir para a promoção da segurança alimentar – em termos de dotação orçamentária, abrangência e impacto – não estão no âmbito da SESAN. Neste processo, há que se lidar com a difícil tarefa de combinar a segurança alimentar como parte integrante do ministério ligado à política social, em que uma secretaria nacional tem a missão, conforme a LOSAN, de “articular e integrar ações de segurança alimentar e de combate à fome nos estados, municípios e no Distrito Federal”, com o fato de que a segurança alimentar perpassa por vários e diversificados lócus de ação.

É nesse sentido que a CAISAN tem como principal desafio a coordenação intersetorial e interfederativa das ações de segurança alimentar. Sua agenda tem sido fortemente influenciada pelo CONSEA, e suas principais realizações até o presente momento foram a elaboração do documento “Subsídios para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional”, de avaliação das ações governamentais em consonância às diretrizes da III Conferência de SAN; a proposição do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que institui a PNSAN; e a elaboração do Plano Nacional de SAN.

O balanço supracitado elaborado pela CAISAN buscou identificar o conjunto de ações do governo federal, a partir de 2003, que se vinculavam às diretrizes apontadas pela III Conferência.

Moreira & Santarelli elaboraram o quadro a seguir, contendo os principais programas do governo federal em segurança alimentar, extraídos do balanço em questão:

**Figura 17 – Principais programas e ações de SAN do governo federal – 2009**

DIRETRIZES DA III CNSAN	PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL EM 2009
Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Bolsa Família – MDS</li> <li>Benefício de Prestação Continuada – MDS</li> <li>Programa Nacional de Alimentação Escolar – MEC</li> <li>Programa de Alimentação do Trabalhador – MTE</li> <li>Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) – MDS</li> <li>Distribuição de Cestas a Grupos Populacionais Específicos – MDS e CONAB</li> <li>Distribuição de Cestas a Atingidos por Desastres – MI e CONAB</li> <li>Estabilização dos Preços Agrícolas</li> <li>Reduções de Impostos sobre Produtos Alimentares</li> </ul>
Estruturar sistemas justos, de bases agroecológicas e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – MDA</li> <li>Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – MDA</li> <li>Programa Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade – MMA</li> <li>Plano Nacional de Reforma Agrária – MDA</li> <li>Política de Garantia de Preços Mínimos – MAPA/CONAB</li> <li>Programa de Aquisição de Alimentos – MDS/MDA/CONAB</li> <li>Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiros (Prohort) – MAPA/CONAB</li> <li>Programa Economia Solidária em Desenvolvimento – MTE</li> </ul>
Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Educação Alimentar e Nutricional – MDS</li> <li>Guias Alimentares para a População Brasileira – MS</li> <li>Alimentação Saudável no Ambiente Escolar – MEC</li> <li>Rede de Educação Cidadã (TALHER) – Presidência da República</li> <li>Boas Práticas aos Estabelecimentos Fabricantes de Alimentos – MS/ANVISA</li> <li>Boas Práticas de Fabricação de Alimentos – MDA</li> </ul>
Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unidades de Conservação de Uso Sustentável</li> <li>Regularização de Terras Indígenas e Regularização de Territórios Quilombolas</li> <li>Programa Comunidades Tradicionais – MMA</li> <li>Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e Mata Atlântica – MMA</li> <li>Fomento a Projetos de Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia – MMA</li> <li>Carteira Indígena – MMA/MDS</li> <li>Programa Brasil Quilombola – SEPPIR</li> </ul>
Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – MS</li> <li>Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância – MS</li> <li>Regulamentação sobre Oferta, Propaganda e Publicidade de Alimentos</li> <li>Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – MS</li> <li>Estratégia Nacional da Promoção da Alimentação Complementar Saudável – MS</li> <li>Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A – MS</li> <li>Programa Nacional de Suplementação de Ferro – MS</li> <li>Prevenção e Controle: Doença Celíaca, Beribéri, Fenilcetonúria, Anemia Falciforme – MS</li> </ul>
Promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos (diretriz proposta pela CAISAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Recursos Hídricos – ANA</li> <li>Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas – MMA</li> <li>Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – ANA</li> <li>Programa Água Doce – MMA</li> <li>Programa Cisternas – Primeira Água – MDS</li> <li>Programa Cisternas – Segunda Água – MDS</li> <li>Serviços Urbanos de Água e Esgoto – MCidades</li> </ul>
Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação junto às agências do sistema das Nações Unidas, em especial da FAO, Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e demais fóruns internacionais</li> <li>Atuação do Brasil nas negociações internacionais na área de agricultura, objetivando a eliminação das distorções do mercado que comprometem o desenvolvimento da agricultura familiar</li> <li>Cooperação sul-sul</li> <li>Armazém Humanitário Internacional</li> </ul>

In: MOREIRA & SANTARELLI, 2010, p. 17.

Verifica-se, no quadro acima, a existência hoje de ações dos mais diversos conteúdos voltadas para a segurança alimentar no Brasil, que integram as agendas de diferentes ministérios.

O CONSEA, por sua vez, elaborou em 2010 o relatório “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais”, em que apresenta uma matriz com as políticas públicas de segurança alimentar

implementadas no período de 2004 a 2010. Para fins de análise de orçamento, o relatório organizou os programas e ações em 16 temas, conforme quadro abaixo:

**Figura 18 – Orçamento de programas e ações de SAN - 2010**

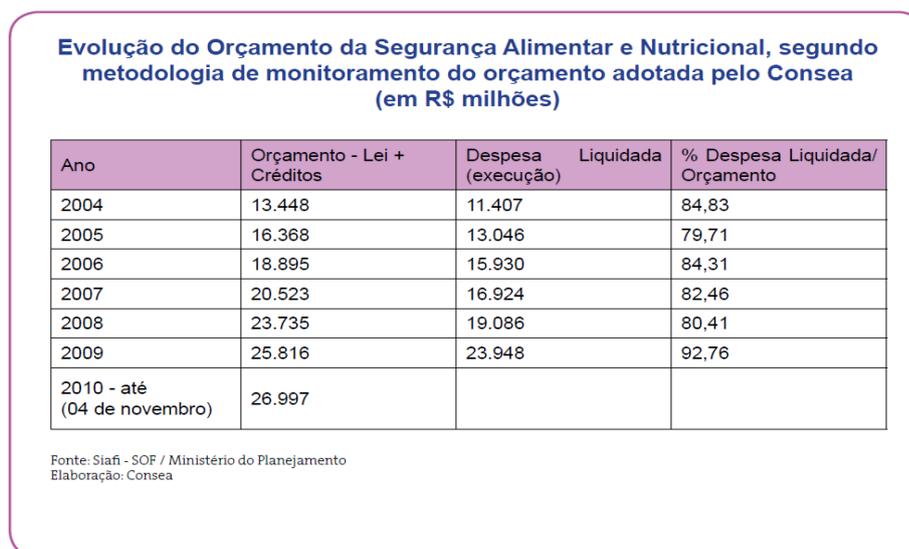
<b>Programas e Ações Selecionados para Análise do Orçamento da SAN</b>	
TEMAS	DESCRIÇÃO
1. Abastecimento Agroalimentar	Engloba o Programa com o mesmo nome (0352) executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cuja principal ação é a Política Geral de Preços Mínimos (PGPM) <sup>53</sup>
2. Acesso à alimentação	Neste tema encontram-se as ações de assistência alimentar executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tais como: a distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos (indígenas, comunidades de terreiro, quilombolas etc.), restaurantes e cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, consórcios de segurança alimentar e agricultura urbana.
3. Ações Estruturantes	Neste tema encontram-se as ações relacionadas à geração de trabalho e renda e de inclusão produtiva e as ações de economia solidária.
4. Agricultura Familiar - Plano Safra e Aquisição de Alimentos	Neste tema encontram-se as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) relativas ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
5. Alimentação Escolar	Neste tema encontra-se a ação orçamentária do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).
6. Alimentação Saudável	Este tema engloba a ação de Educação Nutricional, executada pelo MDS, bem como a ações de Saúde e Nutrição do Ministério da Saúde (MS).
7. Biodiversidade e Populações Tradicionais	Neste tema está contido o Programa Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade e o Programa Comunidades Tradicionais, ambos do Ministério do Meio Ambiente (MMA).
8. Gestão de Políticas	Neste tema encontra-se a ação de apoio à implantação e gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), executada pelo MDS.
9. Pesca e Aquicultura	Neste tema encontram-se as ações de desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura executadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).
10. Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação	Este tema engloba as ações relacionadas à reforma agrária executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e que vão desde a obtenção de imóveis, até a estruturação dos assentamentos.
11. SAN das Populações Negras	Este tema relaciona as ações desenvolvidas por vários órgãos consideradas essenciais para a garantia da SAN das populações negras. O principal Programa aqui destacado é o "Brasil Quilombola".
12. SAN dos Povos Indígenas	Este tema relaciona ações desenvolvidas por vários órgãos consideradas essenciais para a garantia da SAN dos povos indígenas. Destacam-se as ações "Carteira Indígena" e o "Sisvan Indígena".
13. SAN no Semiárido	As principais ações neste tema são aquelas relacionadas ao acesso à água às populações dispersas do semi-árido – como é o caso da construção de cisternas para o armazenamento da água para o consumo humano e para a produção de alimentos.
14. Saneamento - Água e Esgoto	Neste tema encontram-se as ações de apoio ao controle de qualidade da água para consumo humano e de saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção e controle de agravos.
15. Transferência de Renda	Neste tema encontra-se o Programa Bolsa-Família
16. Vigilância Sanitária	Neste tema encontram-se as ações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), voltados para a vigilância sanitária dos alimentos.

Fonte: Consea. Elaboração própria

Fonte: CONSEA, 2010, p. 226.

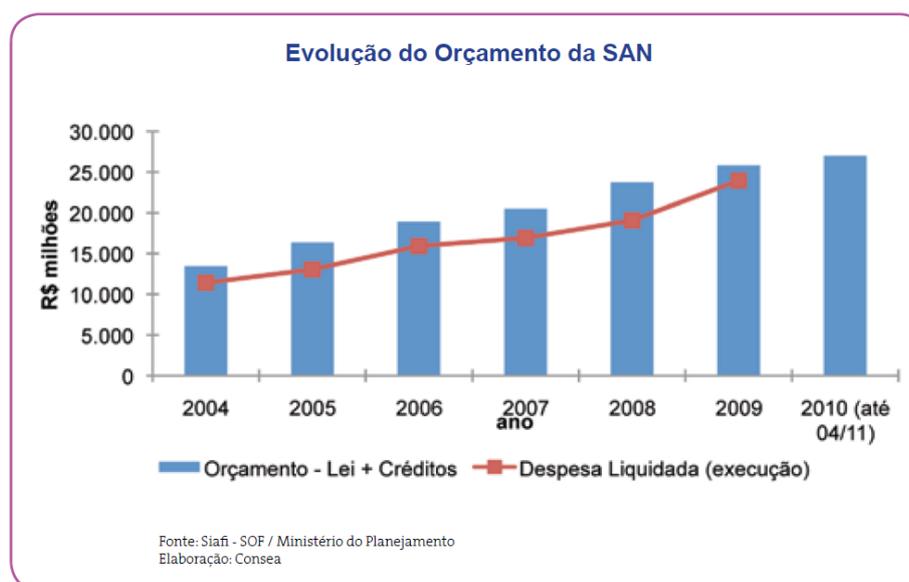
Segundo a metodologia do CONSEA, os programas e ações que compõem um orçamento de segurança alimentar e nutricional totalizavam R\$ 13,4 bilhões de reais em 2004, tendo dobrado para 26,9 bilhões em 2010. Sua evolução se caracteriza por um crescimento contínuo ano a ano, conforme demonstrado nas figuras a seguir.

**Figura 19 – Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional – 2004 a 2010**



Fonte: CONSEA, 2010, p. 227.

**Figura 20 – Evolução do Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional - 2004 a 2010**



Fonte: CONSEA, 2010, p. 228.

A figura a seguir apresenta a análise do orçamento da SAN de acordo com a divisão de temas já apresentada anteriormente, no intuito de se observar tanto a evolução do orçamento por tema quanto o peso de cada tema em relação ao orçamento total da SAN.

**Figura 21 – Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional, por tema**

<b>Orçamento da SAN por tema<sup>55</sup></b> (em R\$ 1,00)				
Tema	Orçamento - Lei+cred 2004	Orçamento - Lei+cred 04/11/2010	Aumento em relação ao orçamento de 2004 (%)	% em relação ao orçamento total de 04/11/2010
Abastecimento Agroalimentar	1.637.221.795	2.321.750.000	42	8,60%
Acesso à alimentação	33.040.656	116.781.790	253	0,43%
Agricultura Familiar - Plano Safra e Aquisição de Alimentos	2.366.297.526	3.374.705.773	43	12,50%
Alimentação Escolar	1.026.500.000	3.129.400.179	205	11,59%
Alimentação Saudável	11.843.671	44.586.000	276	0,17%
Biodiversidade e Populações Tradicionais	48.753.565	44.671.898	-8	0,17%
Pesca e Aquicultura	22.317.516	342.510.101	1435	1,27%
Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação	527.653.089	2.657.317.133	404	9,84%
SAN das Pop. Negras	8.237.114	100.973.485	1.126	0,37%
SAN dos Povos Indígenas	239.750.191	442.266.126	84	1,64%
SAN no semi-árido	57.696.407	528.258.772	816	1,96%
Transferência de Renda	6.097.162.156	13.395.300.000	120	49,62%
Vigilância e Atenção à Saúde	153.000.000	273.818.133	79	1,01%

Fonte: Siafi - SOF / Ministério do Planejamento  
Elaboração: Consea

Fonte: CONSEA, 2010, p. 229.

Entre os programas e ações aí enquadrados, os recursos relativos à transferência de renda (Programa Bolsa Família) respondem por quase 50% do total, seguido dos temas Agricultura Familiar (12,5%) e Alimentação Escolar (11,6%).

Destacaremos aqui, de início, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e o Programa Bolsa Família (PBF) – pela sua dimensão, alcance e forte impacto na vida de milhões de famílias brasileiras<sup>34</sup>.

Implementado pelo Ministério da Educação, o PNAE atende 47 milhões de estudantes, desde a creche ao ensino médio, incluindo a educação de jovens e adultos e de grupos tradicionais, como quilombolas e indígenas. O Programa contou com o aumento de R\$ 954,2 milhões, em 2003, para R\$ 3 bilhões, em 2010, universalizando o seu atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, e contribuindo para a melhoria do acesso à alimentação adequada a milhares de crianças e jovens. Outro avanço foi o aumento de 70% do número de nutricionistas cadastrados no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, profissionais que passaram a atender 87% dos municípios brasileiros em 2011 (em 2005 apenas 18% dos municípios eram cobertos por estes profissionais). Além da sua ampliação, o PNAE passou a incorporar elementos relacionados à produção, acesso e alimentação saudável, a exemplo de sua articulação com o Programa de Aquisição de Alimentos. A partir de 2009, com a nova lei da alimentação escolar, 30% dos recursos repassados pelo FNDE aos municípios e estados no âmbito do PNAE deverão ser investidos na compra direta da agricultura familiar local.

Também o Programa Bolsa Família (PBF), no âmbito do MDS, é tido, antes de tudo, na programática governamental, como um programa de segurança alimentar. Resultado da reunião de vários e dispersos programas de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, pela sua dimensão (atingindo hoje cerca de 25% das famílias brasileiras), tornou-se o programa central na estratégia da política social do governo federal, conforme discutido nos itens anteriores deste capítulo. O PBF teve seu orçamento significativamente ampliado, desde sua criação: em 2003, contava com um aporte de R\$ 3,2 bilhões, que passou para R\$ 18,6 bilhões em 2012.

---

<sup>34</sup> Registre-se também o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que consiste no pagamento de 1 salário mínimo mensal para idosos e pessoas com deficiência. Em 2009, atingiu 3,5 milhões de pessoas, e a previsão de gasto de 2011 é de R\$ 23,46 bilhões. Junto com a Previdência Rural (ambos previstos em Constituição), constituem os programas da seguridade social de maior impacto na renda das famílias pobres brasileiras, com forte impacto sobre sua capacidade de acesso a alimentos. Deteremo-nos aqui mais detalhadamente, no entanto, naqueles programas mais especificamente relacionados, por parte do governo, à promoção da segurança alimentar.

Em 2008 o IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas divulgou a pesquisa “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiárias”, mostrando que essas famílias gastam sua renda principalmente com a alimentação – cerca de 56% da renda domiciliar, o equivalente a R\$ 200,00 mensais de gasto médio. A pesquisa mostra que a renda transferida às famílias e a alimentação fornecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda. E também aponta para o fato de que as principais repercussões do Programa Bolsa Família na alimentação das famílias relacionam-se à maior estabilidade no acesso e ao aumento da quantidade e variedade dos alimentos.

O viés do Programa Bolsa Família, no entanto, está posto: é o de possibilitar o acesso mínimo aos alimentos por meio da renda. Ou seja, está circunscrito a uma das dimensões da insegurança alimentar. E, ao ser inserido no centro da política social, enfraquece a responsabilidade do Estado em assegurar direitos – dentre os quais o direito humano à alimentação, ao desconsiderar as demais dimensões e reduzir a cidadania aos graus de acesso ao mercado.

Conforme sugere Peliano, “apesar de todo o impacto que ele gera na renda das famílias mais pobres e na economia local, o Bolsa Família está longe de esgotar uma política de segurança alimentar ou de substituir os esforços necessários para garantir a toda a população os seus direitos sociais básicos, que vão muito além da transferência de renda” (PELIANO, 2010, p. 40). De acordo com a autora, no entanto, essa perspectiva estava presente na equipe que elaborou e naquela que executa a proposta.

O que se vê como principal problema, por sua vez, é a permanência da centralidade do Bolsa Família na execução da política social atual. Críticos como Frei Betto, que participou da elaboração e dos primeiros anos do Fome Zero, afirma que a criação do Bolsa Família representou a “morte” do Fome Zero:

Considero o Bolsa Família positivo, embora limitado frente à proposta do Fome Zero, que incluía a reforma agrária e mudanças estruturais. Com a morte do Fome Zero, ganharam-se votos e prestígio popular, e perdeu-se uma oportunidade histórica de reduzir drasticamente a maior chaga do Brasil: a desigualdade social (BETTO, 2010, p. 139).

Para Gomes Jr., no entanto, o próprio MESA já havia vitimado o Fome Zero pelos mesmos elementos que se abateram sobre as experiências anteriores voltadas à promoção da SAN:

O emergencial se sobrepôs ao estruturante movido pela obviedade do impacto político dessas ações sobre uma conjuntura premiada por um modelo econômico de corte restritivo e com sérias conseqüências para a banda mais pobre da sociedade. (...) A tônica principal do PFZ sempre foi a transferência de renda na forma do Cartão Alimentação e a organização de iniciativas emergenciais voltadas para o combate à fome. As ações mais substantivas e com um conteúdo de SAN mais consistente, agindo como um princípio orientador, se desenvolveram e, seguem assim, fora da gestão do MESA (GOMES JR., 2007, p. 292).

A perspectiva aqui adotada é a de que o Programa Bolsa Família tem um papel importante no combate imediato à fome, e que o princípio do direito humano à alimentação justifica inclusive que programas como esse sejam permanentes e com acesso universal, enfim, um direito em si – o que ainda não ocorre. Por outro lado, os programas compensatórios e emergenciais deveriam ser complementares, e realmente articulados a programas estruturantes, organizativos, fonte geradora de demandas por políticas públicas, o que também ainda não ocorre – haja vista, como dito acima, a centralidade do Programa Bolsa Família no âmbito da política social do governo federal.

No que se refere à Política Nacional de Alimentação e Nutrição, no âmbito do Ministério da Saúde, é importante mencionar que esta aumentou significativamente o número de acompanhamentos nutricionais pelo SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional): de 63 mil em 2003, para mais de 9 milhões de registros em 2009; e permitiu a incorporação do enfoque da SAN no SUS (Sistema Único de Saúde). No âmbito da vigilância alimentar e nutricional, que está em seu campo de atuação, merece destaque a realização das Chamadas Nutricionais, voltadas para o estudo dos estados de saúde e nutrição das crianças menores de 5 anos; o Programa Saúde na Escola, de promoção de atividade física e incentivo a hábitos de alimentação saudável; os embates travados pela regulamentação de produtos industrializados pelo teor de sal e gordura trans e pela regulamentação da propaganda da alimentação infantil; o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA, que avalia anualmente 17 culturas com vistas ao

controle de qualidade nutricional dos alimentos; e as diversas iniciativas de Prevenção e Controle das Carência Nutricionais e outras doenças associadas à alimentação. “O principal desafio da atenção à saúde como promotora da Segurança Alimentar e Nutricional é a superação do atual subfinanciamento da Nutrição no SUS” (MOREIRA & SANTARELLI, 2010, p. 19).

No campo da agricultura familiar, houve aumento significativo do volume de crédito, que passou de R\$ 2,1 bilhões na safra 2002/2003 para R\$ 18 bilhões na safra 2010/2011. O PAA também representa uma importante iniciativa na articulação de gastos públicos com alimentação e fomento à agricultura familiar – apesar da necessidade de significativa ampliação de recursos para o programa, muito fortalecida pelo Programa Nacional da Alimentação Escolar, que se espera sirva como abertura de novos mercados institucionais de alimentos para a agricultura familiar. O Ministério do Desenvolvimento Agrário coordenou ainda uma série de outras políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, como as ações de assistência técnica, por meio da PNATER – Política Nacional de Assistência técnica e extensão rural; e os Programas Seguro da Agricultura Familiar, Garantia-Safra e Garantia de Preços para a Agricultura Familiar. O principal desafio destes programas está na ampliação da sua cobertura. A reforma agrária, no entanto, não avançou, e permanece sem perspectivas de uma efetiva realização. Conforme a análise empreendida neste trabalho, a segurança alimentar dos brasileiros, especialmente encarada nos marcos da soberania alimentar, depara-se, assim, com um forte fator limitador. Para os trabalhadores do campo, incluindo os povos e as comunidades tradicionais, o grande desafio é assegurar o território. Para estes grupos, as ações de fato estruturantes para a garantia da segurança alimentar estão, em primeiro plano, no acesso a terra e a água.

Assim, são diversas as ações que incidem sobre a temática da segurança alimentar, e por certo, ainda há muito que se avançar no que se refere à instituição de uma concepção realmente intersetorial e interfederativa, em uma perspectiva sistêmica.

Como vimos, os principais programas de segurança alimentar não se encontram sob a responsabilidade da SESAN, e contém fortes conteúdos setoriais. Conforme Gomes Jr. (2007), são recorrentes as referências às dificuldades

enfrentadas para articularem-se iniciativas sob responsabilidade de órgãos públicos distintos e entre as esferas de governo:

O usual é depararmo-nos com programas com conteúdos de segurança alimentar, que experimentaram desenvolvimentos importantes, ainda que circunscritos a um único aspecto do problema.

As iniciativas com perfil emergencial que envolvem a transferência de alimentos para pessoas ou famílias em estado de vulnerabilidade social extrema, tendem a ser as que mais se desenvolvem, especialmente por conta da natureza dessas ações, que permitem que um único organismo tenha pleno controle sobre elas. É o caso da alimentação escolar cujas diretrizes e recursos têm origem no Ministério da Educação (MEC) e a operação fica por conta de municípios e estados. O mesmo se aplica aos programas de alimentação e nutrição sob a administração do Ministério da Saúde; as iniciativas de distribuição de alimentos para gestantes, nutrízes e crianças, tidas como em situação de risco nutricional, acontecem independentes de outras que possam existir a atender a mesma população, sob o controle de outros órgãos (GOMES JR., 2007, p. 260).

Essa concepção questiona o discurso difundido na última década de que há uma profunda e radical alteração nas políticas públicas de segurança alimentar no Brasil. A predominância de políticas compensatórias isoladas e fragmentadas, bem como o problema da descontinuidade dos projetos, ainda são marcas bem presentes, e desafiam a gestão pública na implementação de políticas ancoradas por uma concepção planejada entre os órgãos de governo, em seus três níveis. A assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas, e no contexto do direito à alimentação, contrapõe-se a idéia fragmentada de promoção da SAN em que o foco das ações concentra-se quase que integralmente nas limitações que a insuficiência de renda impõe ao consumo de alimentos – e que se mantém predominante no âmbito da execução das políticas públicas, ainda que não no discurso oficial.

A centralidade do Programa Bolsa Família na política social, a reduzida dimensão da SESAN no contexto orçamentário do MDS, e a prevalência das ações compensatórias e voltadas à promoção do acesso aos alimentos, bem como a importância de programas com conteúdos fundamentalmente setoriais de outros ministérios corroboram essa afirmação.

Não há que se negar a importância da expansão de determinadas ações, como o próprio Programa Bolsa Família, a previdência rural, o Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a institucionalização dos CONSEAs, nas diversas esferas. Mas, como afirma Valente (2007), o problema central para a promoção de políticas públicas efetivamente voltadas para a consecução da segurança alimentar encontra-se na contradição entre os princípios do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e àqueles que, hegemonicamente, embasam o modelo de desenvolvimento socioeconômico atual, balizado pelo agronegócio para exportação e pela política externa de liberalização comercial. Em artigo publicado no *Le Monde Diplomatique* Brasil, em 08 de agosto de 2007, o autor afirma que os governos petistas e sua composição conservadora, fortalecida pela força dos grandes produtores agrícolas e da bancada ruralista no Congresso, tendem a se afastar das propostas de promoção da soberania e segurança alimentar, posto que a manutenção da hegemonia do atual modelo de produção hegemônico traz sérias limitações à promoção da soberania e da segurança alimentar, bem como à redução das desigualdades, mesmo com a implementação de um conjunto de políticas sociais compensatórias e de recuperação do salário mínimo (VALENTE, 2007).

No próximo capítulo, busca-se situar o tema da segurança alimentar no marco das necessidades humanas básicas e no contexto do direito humano à alimentação, no intuito de refletir sobre o caminho percorrido pelas políticas públicas de SAN no Brasil – apresentado neste capítulo; apontar alguns questionamentos relativos aos limites da construção da política nacional de segurança alimentar; e aos desafios da construção do SISAN.

**PARTE III****POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA ALIMENTAR E REFORMA  
AGRÁRIA**

*Por onde passei,  
plantei  
a cerca farpada,  
plantei a queimada.*

*Por onde passei,  
plantei  
a morte matada.*

*Por onde passei,  
matei  
a tribo calada,  
a roça suada,  
a terra esperada...*

*Por onde passei,  
tendo tudo em lei,  
eu plantei o nada.*

**Confissões do Latifúndio**

***Pedro Casaldáliga***

## CAPÍTULO 4

### **POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA ALIMENTAR E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: algumas considerações no contexto do Direito Humano à Alimentação**

O quadro social ao término dos dois mandatos do governo Lula registrou avanços, como o crescimento da economia, a valorização do salário mínimo, e a consolidação de uma rede mais ampla de proteção social. De acordo com a PNAD 2009, houve uma significativa ascensão de 35,7 milhões de pessoas às classes A, B e C, e uma redução de 47% dos extremamente pobres. Conforme Relatório da Presidência da República publicado em 2007, o Brasil já alcançou a Meta de Desenvolvimento do Milênio, definida pelas Nações Unidas para 2015, de reduzir a extrema pobreza pela metade. O Brasil ocupou lugar de destaque internacional no que se refere à implantação de políticas de combate à fome. Em 2009, o Brasil foi premiado pela ActionAid durante a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, como o país em desenvolvimento que mais implantou iniciativas de combate a fome, e em 2010, Lula recebeu o prêmio do Programa Mundial de Alimentos, da ONU, como “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome”.

No entanto, por trás desse cenário – amplamente divulgado, diga-se de passagem –, não se pode afirmar que o Brasil alterou substancialmente os rumos tomados pelo país desde o início dos anos 1990. Conforme Filgueiras et alli (2010), existe uma clara linha de manutenção do modelo econômico – intrinsecamente instável e gerador de vulnerabilidade externa estrutural, ainda que com uma conjuntura internacional mais favorável que propiciou relativa flexibilização da macroeconômica, com redução da taxa de juros, ampliação dos créditos e maiores gastos de investimento por parte do Estado. Essa flexibilização permitiu maiores taxas de crescimento da economia, redução das taxas de desemprego, política de valorização do salário mínimo, e redução dos níveis de pobreza – conforme as definições subestimadas das linhas de pobreza próprias das políticas sociais focalizadas – com a ampliação dos gastos com a política social focalizada – o Bolsa Família.

Desse modo, o 'retorno' do Estado à esfera econômica está recriando, sob novas circunstâncias e de outra maneira, o tripé capital internacional/ Estado/ capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. Mais uma vez, coerentemente com a trajetória histórica do capitalismo retardatário brasileiro, o capital privado nacional vai a reboque do Estado – que se mostra peça fundamental na organização e legitimação do bloco de poder dominante. É a isto que se vem chamando de 'novo desenvolvimentismo', que tal como o velho, sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na 'era imperialista', cujas características fundamentais são: dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita" (FILGUEIRAS ET ALLI, 2010, p. 38, 39).

Para Filgueiras et alli, o aumento sistemático do salário mínimo foi a medida mais significativa em termos de política de rendas – posto que afeta a grande massa de trabalhadores situados na base da pirâmide salarial, bem como os aposentados e pensionistas – seguida do fluxo de transferências representadas pelos programas sociais. De toda forma, para os autores, “não se observa mudança estrutural nem na forma de arrecadação tributária (regressividade nos impostos) nem na forma de gastos públicos (privilegiando os gastos com juros), não permitindo avançar na melhora da distribuição funcional da renda” (FILGUEIRAS ET ALLI, 2010, p. 62).

Também para Passarinho (2010), nos anos 2000 aprofundou-se a inserção subalterna da economia brasileira, em meio a um acelerado processo de desnacionalização do nosso parque produtivo, de franca trajetória de reprimarização da nossa pauta de exportações e de continuidade de medidas de liberalização financeira. Conforme o autor, “observamos um forte e contínuo endividamento do Estado, o comprometimento de nossas finanças com uma gigantesca carga de pagamentos de juros e o sacrifício permanente de áreas vitais ao dia a dia da população, como são os casos notórios da saúde, da educação, dos transportes de massa ou da segurança pública” (PASSARINHO, 2010, p. 17).

O Brasil permanece, assim, como um país extremamente desigual, e os dramas da fome e da desnutrição, de ampla recorrência histórica, persistem como problemas crônicos de insegurança alimentar, e fortemente associados à pobreza e à desigualdade social. O Plano Brasil sem Miséria, divulgado em 2011 como principal articulador das políticas sociais para o combate à extrema pobreza do governo Dilma, conforme apresentado no capítulo anterior, informa a existência de

16,2 milhões de pessoas no Brasil ainda vivendo com renda inferior à R\$ 70,00 por mês (linha de corte para definição de extrema pobreza do Plano), em acordo com os dados apresentados pelo Censo IBGE de 2010, o que corresponde a 8,5% da população total.

A PNAD apontou para o fato de que, em 2009, 19% dos domicílios do meio urbano encontravam-se em insegurança alimentar leve, 6,2% em insegurança alimentar moderada e 4,6% em insegurança alimentar grave. No meio rural, esses índices sobem, respectivamente, para 20%, 8,6% e 7%. Nos domicílios particulares urbanos em insegurança alimentar grave viviam 5,3% da população urbana, enquanto nos rurais viviam 8,4% da população rural (IBGE, 2010b).

Os dados da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) 2008/2009 mostraram que 35,6% das famílias entrevistadas declararam ser insuficiente a quantidade de alimentos ingeridos diariamente e, nas regiões mais pobres, como a região norte, a desnutrição atinge 8,5% das crianças com menos de 5 anos (IBGE, 2010a). Apesar da redução em relação à POF 2002, que indicava um percentual de famílias que referiram insuficiência de quantidade de alimentos consumidos de 40,7%, a taxa permanece elevada. O rendimento também é claramente apontado como o principal fator que determina a condição de insegurança alimentar: quase 44% das pessoas com rendimento mensal de até um quarto do salário mínimo estavam em 2009 na condição de insegurança alimentar grave ou moderada (IBGE, 2010a).

No que se refere à alimentação saudável, os dados da POF mostram que há um crescimento da participação dos açúcares livres, acima da recomendação da Organização Mundial de Saúde, bem como o aumento das gorduras totais, que também superam o limite recomendado. Tais tendências são favoráveis à maior incidência de doenças crônicas, como diabetes, hipertensão e obesidade – que possuem altos índices de incidência no Brasil. A evolução do índice da obesidade é particularmente preocupante. Em 2009, 50,1% dos homens com mais de 20 anos apresentavam sobrepeso, e 48% das mulheres na mesma faixa etária (IBGE, 2010a).

A segurança alimentar, de toda forma, é um tema que ganhou novos contornos nas últimas décadas e, especialmente a partir de 2003, diversas

experiências de programas e ações de segurança alimentar tem sido implementados nas distintas instâncias de governo.

Certamente, é possível afirmar que no campo teórico e político, há um fortalecimento da concepção que considera um novo patamar de políticas sociais, no âmbito das políticas públicas, no campo dos direitos e como promotoras de desenvolvimento.

Está claro, no entanto, o limite deste fortalecimento, no campo da execução das políticas públicas de segurança alimentar, especialmente no âmbito da execução da política social. Primeiro, por conta do próprio debate que gira em torno das chamadas políticas de combate à fome, e que acaba por justificar, na maior parte das vezes, a prevalência de políticas setoriais e focalizadas. Segundo, por conta de restrições financeiras e orçamentárias que não permitem uma cobertura mais expressiva das ações específicas de segurança alimentar. Acrescentem-se ainda os desafios intrínsecos ao desenvolvimento da política que ainda precisam avançar de forma considerável, como no que se refere ao aprofundamento da intersectorialidade e da articulação de programas, inclusive no interior do MDS, com as políticas de assistência social e transferência de renda.

Terceiro, e fundamentalmente, há que se ressaltar que a questão da segurança alimentar está articulada ao processo do desenvolvimento brasileiro, e que sem uma efetiva política de redistribuição econômica, que garanta inclusive alterações substantivas no padrão de produção e distribuição dos alimentos no Brasil – incluindo um efetivo processo de reforma agrária – os limites para a promoção da segurança alimentar são muito evidentes.

Referimo-nos aqui a uma concepção de segurança alimentar que extrapola os sentidos do combate à fome – tão necessário e urgente, que se dá essencialmente no campo da assimetria entre preços e renda, mas que não significa necessariamente a realização efetiva do direito humano à alimentação.

Para elucidar esta reflexão, remetemo-nos ao próprio debate atual sobre a segurança alimentar no Brasil, para tecer algumas considerações sobre a assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas, no contexto das necessidades humanas básicas e do Direito Humano à Alimentação.

#### **4.1 Necessidades humanas básicas e o Direito Humano à Alimentação: reflexões para a assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas**

É comum – e compreensível frente ao drama da fome e as mazelas da pobreza – que a insegurança alimentar seja convencionalmente associada à população mais vulnerável, por conta das assimetrias entre renda disponível e preços gerais das mercadorias – em especial, neste caso, dos alimentos. Claro está que a fome é a face mais perversa desse processo, e que as injustiças e desigualdades sociais clamam por respostas rápidas. Aos famintos e desnutridos é negado muito mais que o nutriente, mas o direito à vida, ao corpo e à construção de sua história, num progressivo afastamento do mundo social.

Este clamor, por outro lado, subsidia a força do ideário neoliberal, que ao passo que intensifica os processos de exclusão, volta-se para a defesa de políticas públicas direcionadas ao combate imediato às suas conseqüências, em meio à desestruturação da política social e do papel do Estado na garantia de direitos. A lógica da supremacia do mercado sobre todas as relações sociais logra submeter a superação dos problemas sociais também às vicissitudes do mercado.

Nesse ponto da reflexão, o que poderia sugerir no início uma orientação tomada a partir da situação de emergência sob a qual vivem amplos setores da sociedade, assume outro sentido. Os conteúdos emergenciais, dominantes nas orientações que definem a intervenção do Estado na questão social não sinalizam o devir, com ações destinadas a solucioná-las; ao contrário, são todas iniciativas que se esgotam em si mesmas, uma vez que aquilo que as motiva é a convicção de que os desarranjos sociais, antes de tudo, devem-se à insuficiente qualificação dos indivíduos, que resulta em dificuldades para que ele identifique e se aposses das oportunidades existentes no mercado.

Deriva desse entendimento que a presença do Estado como provedor de necessidades se restringe à provisão para a subsistência dos segmentos sociais em níveis extremados de vulnerabilidade (GOMES JR., 2007, p. 79).

Novas perspectivas sobre os significados da segurança alimentar e seu caráter multidimensional possibilitam, por sua vez, a assunção da SAN como algo que supera os limites do emergencial, dos mínimos de subsistência. Como afirma Valente:

O povo brasileiro não tem só fome de uma dieta básica de custo mínimo, porque queremos satisfazer nossos hábitos alimentares, nossa vontades, nossos prazeres. O povo brasileiro não tem só fome de comida, porque queremos construir uma sociedade justa, humana e fraterna, onde todos tenham direitos iguais quanto à satisfação de suas necessidades, sejam estas bioquímicas, fisiológicas, sociais, culturais ou históricas. O povo não tem só fome de comida, mas de casa, de trabalho, de terra, de educação, de cultura, de lazer, de liberdade, de felicidade e de soberania. Assim, a luta do povo brasileiro é para assumir o controle sobre sua vida e sobre as riquezas e a sociedade que vem construindo ao longo de sua história enquanto povo (VALENTE, 2002, p. 33).

Nesse ponto, cabe resgatar os escritos de Pereira (2000), que em suas investigações sobre significados e dimensões do conceito de necessidades humanas, estabelece a distinção entre os conceitos de mínimo e básico. Enquanto o primeiro remete para o sentido de menos, de suficiência limítrofe, o segundo aponta para o sentido da plenitude, da essencialidade:

Enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o '*ótimo*' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo (PEREIRA, 2000, p. 26).

Assim, e em acordo com o apresentado por Gomes Jr. (2007), remete-se aqui a SAN a uma condição essencial para o desenvolvimento humano, envolvendo na sua realização distintas políticas públicas com distintos conteúdos, e para tal, utilizar-se-á a categoria das "necessidades humanas básicas", juntamente à noção de direitos básicos a que estão associadas, com o intuito de garantir a forma e o conteúdo ao conceito – polissêmico – da segurança alimentar. A relevância do debate está justamente em contribuir para a construção de um entendimento quanto à forma adequada de se abordar as políticas públicas sociais, desde que direcionadas à garantia do direito à humanidade – entendida aqui como o direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pelos homens, para uma vida com sentido – ou seja, sob uma lógica diametralmente oposta à do ideário neoliberal. Nessa perspectiva, em se tratando de alimentação, o ser humano precisa de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada: "a alimentação humana tem que ser

entendida como processo de transformação de natureza – no seu sentido mais amplo – em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade” (VALENTE, 2002, p. 38).

De início, voltemos nossa atenção ao que enuncia a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (BRASIL, 2006), em seu artigo 3º:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

De acordo com a Lei, em seu artigo 4º, a Segurança Alimentar abrange:

- I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
- II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (BRASIL, 2006).

A definição acima apresentada, constante do texto da LOSAN, foi formulada no Encontro do Fórum Brasileiro de SAN no ano de 2003, e posteriormente aprovada na II Conferência Nacional de SAN realizada em Olinda em 2004. Segundo Maluf, a definição conceitual aprovada envolve contribuições aportadas pelos movimentos sociais e governos ao longo do processo de desenvolvimento da noção de segurança alimentar no Brasil, e converte a SAN em “objetivo público, estratégico e permanente, características que a colocam entre as categorias

nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país” (MALUF, 2009a, p.17).

Esta definição conceitual brasileira, distintamente da expressão consagrada internacionalmente como *food security*, engloba duas dimensões de fato inseparáveis: a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens, colocando no centro do debate tanto os modelos de produção quanto as referências de qualidade que se tornaram predominantes (*food safety*).

A noção difere, em muito, das primeiras referências à segurança alimentar, próprias dos estados europeus do século XX, no pós-1ª Guerra Mundial, que, à semelhança das preocupações em relação à questão alimentar desde a antiguidade, tinham como ponto fundamental a manutenção das estruturas de controle social por parte do Estado, vinculando de forma imediata o uso do alimento como instrumento de poder. A origem do conceito pode ser associada, assim, ao conceito de segurança nacional. Já no pós-2ª Guerra Mundial, no contexto de Guerra Fria e de criação de organismos internacionais, a segurança alimentar ressurge como parte do ideário de ajuda humanitária aos países pobres. Destaque-se aqui a inclusão da alimentação como um dos direitos humanos básicos na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1948.

Por sua vez, o peso norte-americano de sua concepção de política social nas instâncias internacionais, fundamentada nos princípios do liberalismo, associava a noção de necessidade básica à idéia de sobrevivência física. Portanto, o objetivo central da FAO, criada em 1945, deveria ser o de combater a fome. Para Gomes Jr. (2007), a noção de segurança alimentar discutida por ocasião da VII Sessão da Conferência da FAO, em 1953, trazia algumas marcas forte, em muitos casos ainda presentes, quais sejam: 1 – o componente político do poder, ou seja, o sentido estratégico que a assistência alimentar encerra como instrumento de subordinação e controle de pressões sociais; 2 – a idéia de que a promoção da segurança alimentar refere-se, prioritariamente, à sobrevivência física do indivíduo; e 3 – a segurança alimentar associada exclusivamente à insuficiência de consumo de alimentos por conta de restrições de acesso à comida.

A partir dos anos 1970, as sucessivas crises de acumulação do capital que assolaram diversas regiões do mundo, fizeram ressurgir com força as teses de Hayek com a defesa de um “Estado Mínimo”. O conceito de segurança alimentar

passa a ser utilizado de forma ampla no cenário mundial, em especial a partir da crise de escassez de 1972 e da Conferência Mundial de Alimentação de 1974, transformando-se em uma questão basicamente produtivista. A saída apontada para o combate à fome e à pobreza estava, dessa forma, fortemente vinculada às mudanças na matriz tecnológica de produção de alimentos.

A idéia de associar à pobreza a fome (que tem um efeito devastador tanto no físico quanto no social), e, nesse caso, inclui-se toda a sociedade, repunha no centro da discussão as limitações da garantia da sobrevivência de milhões de famintos com uma disponibilidade de alimentos comprometida seriamente. Uma revolução na tecnologia, na pesquisa e na difusão de técnicas mais adequadas ao desafio que estava posto, foi a saída encontrada. A Revolução Verde, que liquidou a diversidade de culturas e expulsou para as cidades intermináveis cordões de agricultura moderna e eficiente, capaz de gerar todos os excedentes necessários à recomposição de estoques mundiais e intensificar as ajudas humanitárias -, foi a resposta ao problema” (GOMES JR., 2007, p. 135).

O conceito de segurança alimentar desse período refletiu essa visão, focada muito mais na produção do que na própria insegurança alimentar ou no direito humano aos alimentos. A partir de 1980, com o aumento da produção alimentar e a permanência do grave problema nutricional mundial, as causas da fome e da desnutrição passam a ser associadas de forma mais direta aos problemas de demanda e distribuição, ou seja, de acesso.

Mais recentemente, fortalece-se a defesa da SAN como um direito humano – como é o caso brasileiro: retomando o conceito tal como estabelecido na LOSAN, a concepção de segurança alimentar aí apresentada já estabelece uma relação primeira e direta com a equidade social, em substituição à ênfase na produção de alimentos prevalecente até os anos 1970.

Não há como desvincular a construção do conceito, no Brasil, da ebulição política ocorrida na sociedade nos anos 1980 e 1990, e do papel dos movimentos sociais no questionamento das teses prevalecentes, centradas na necessidade de uma oferta ampliada de alimentos para combater a fome, aos moldes da Revolução Verde, bem como na proposição de alterações significativas no conteúdo do conceito de SAN, no sentido de garantir uma real capacidade explicativa. Ressalte-se, nesse processo, a luta empreendida em defesa dos direitos sociais, e a exposição mais contundente dos processos de exclusão e desigualdade social que

ameaçam a garantia de tais direitos – tal como o direito humano à alimentação, em um contexto mais geral de lutas populares pela democratização da sociedade, após duas décadas de ditadura militar no país.

Nessa disputa pelo conceito, ganha força a crítica contundente às interpretações fragmentadoras, e a noção de SAN apresentada na LOSAN expressa um salto importante na qualidade e na capacidade explicativa do conceito.

Por certo, a noção de SAN em sua definição “vigente”, aprovada na II Conferência Nacional, aponta para uma dimensão complexa e muito mais elaborada que a idéia de SAN relacionada exclusivamente à superação das restrições de acesso aos alimentos. Ainda assim, conforme apresentado nos capítulos segundo e terceiro, as iniciativas governamentais permanecem quase que circunscritas às ações voltadas para a redução dos efeitos da situação de risco alimentar que envolve os mais pobres. A própria noção de “combate à fome”, tratada por vezes como equivalente à noção de segurança alimentar, além de reduzir o conceito, é responsável, conforme Gomes Jr., “pela difusão de iniciativas que refletem uma visão assentada na consubstanciação de direitos a partir da inclusão dos indivíduos na condição de consumidores no mercado” (GOMES JR., 2007, p. 62).

Nesse sentido, Pessanha afirma que a questão alimentar não se esgota num campo de políticas específico, “e tomar a segurança alimentar como um princípio norteador de políticas públicas significa reconhecer suas múltiplas implicações e conexões, que se refletem nos diferentes campos de disputas e articulações que se constituem em torno das ações do Estado” (PESSANHA, 2004, p. 28).

Além disso, por tratar-se de elementos vitais para a existência humana, os alimentos e a alimentação desempenham papéis centrais na vida das comunidades e dos países.

A SAN, nesse contexto, torna-se um objetivo de ações e políticas públicas subordinado a dois princípios: o *direito humano à alimentação adequada e saudável* e a *soberania alimentar*. E é justamente “a vinculação a esses princípios e a intersectorialidade das ações que diferenciam esse enfoque dos usos correntes da segurança alimentar por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao agronegócio” (MALUF, 2009a, p. 19).

Na perspectiva do direito humano à alimentação adequada, o alimento é um bem social. Como sugere Madeley (2003, p.43), em seu livro *O comércio da fome*, “o alimento não é apenas uma mercadoria que se compra e se vende. Não é apenas os nutrientes que consumimos. O alimento preenche muitas necessidades humanas – sociais, culturais, psicológicas, entre outras”.

Nesse sentido, para Valente (2002), a noção de SAN está inscrita no campo do direito de todas as pessoas estarem seguras em relação aos alimentos nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção dos males associados com a alimentação) e adequação (respeito às circunstâncias sociais, ambientais e culturais).

Assim, o avanço do debate em torno da SAN no Brasil demonstra, conforme Pessanha (2004, p.28), “que as interações possíveis e necessárias na condução de políticas públicas são de grande amplitude nesse campo, e que o escopo das ações necessárias à garantia da segurança alimentar extrapola o tema da garantia de acesso”.

Isso não significa desconsiderar o fato de que a insuficiência de acesso, causada basicamente pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país, configura-se nos países como o Brasil uma questão fundamental. “Há uma forte relação entre os problemas da insuficiência alimentar e da desigualdade distributiva. A desnutrição infantil se concentra nas regiões mais pobres, onde os indicadores de desigualdade e pobreza se mostram mais intensos, e está altamente associada ao nível de renda das famílias” (PESSANHA, 2004, p.5). Assim, o caráter político do problema do acesso aos alimentos coloca em questão o papel do Estado e do mercado na promoção do desenvolvimento social, posto que, nesta ótica, “enfrentar a insegurança alimentar se torna sinônimo de superar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e estender os direitos de cidadania, bem como de assistência direta aos grupos vulneráveis à falta de acesso aos alimentos” (*Idem*, p.29).

De toda forma, o que se pretende aqui ressaltar é que a superação dos problemas relacionados à insegurança alimentar não se restringe às ações no campo da garantia de acesso aos alimentos, posto que está relacionado a conteúdos distintos que configuram a categoria analítica segurança alimentar. Para

melhor explicitar essa configuração, assumimos neste trabalho como conteúdos de segurança alimentar, tal como definidos por Pessanha (1998; 2004), os seguintes:

1. A garantia da produção e da oferta agrícola, relacionada ao problema da escassez da produção e da oferta de produtos alimentares.
2. A garantia do direito de acesso aos alimentos, relacionado à distribuição desigual de alimentos nas economias de mercado.
3. A garantia de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, que remete aos problemas de baixa qualidade nutricional e de contaminação dos alimentos consumidos pela população;
4. A garantia de conservação e controle da base genética do sistema agroalimentar, que se refere tanto a conservação com a falta de acesso ou o monopólio da base genética do sistema agroalimentar.

Para Pessanha (2004, p.31), “tudo isso significa que, no âmbito geral, fortalecer a segurança alimentar implica em constituir políticas macroeconômicas, coordenadas com políticas setoriais agrícolas e agrárias, de geração de emprego, e de políticas de promoção e proteção social”. Mais precisamente, nos casos em que a pobreza e a exclusão social assumem dimensões significativas e atingem parcelas expressivas da população, “as políticas de garantia de acessibilidade alimentar devem assumir um caráter estrutural e universal, pois a superação dos problemas exige a reformulação dos parâmetros físicos e econômicos de produção e de distribuição de renda” (PESSANHA, 2004, p.34).

Dessa forma, a questão alimentar não se esgota num campo específico de políticas, e tomá-la como um princípio norteador de políticas públicas significa reconhecer suas múltiplas implicações e conexões, refletidas em diferentes campos de disputas e articulações envolvidas em torno das ações do Estado.

Para Gomes Jr., a questão alimentar somente adquire dimensões reais “a partir da sua compreensão como parte de um cenário em que a vida – tomada aqui como sinônimo de desenvolvimento integral da pessoa humana – impõe-se previamente” (GOMES JR., 2007, p. 83).

Nessa perspectiva, Gomes Jr. (2007) resgata Gough (1998), Pisón (1998) e Pereira (2000) para sustentar a noção de necessidades humanas básicas como um conjunto de requerimentos imprescindíveis cujo atendimento satisfatório é condição primordial para a consecução do pleno desenvolvimento da pessoa humana. Desenvolvimento este encarado, como para Amartya Sen (2004), como o exercício, por parte de todos os indivíduos, da sua plena capacidade de agência e compreensão crítica da realidade como condição primordial para o gozo efetivo das liberdades. Tais requerimentos – que sustentam a noção de liberdade inerente à condição de cidadania, desde que atendidos –, não permitem qualquer forma de hierarquização ou dissociação entre eles, posto que a impossibilidade de atendimento a uma dessas demandas implica em risco real para o indivíduo.

A hierarquização das necessidades desencadeia ao menos duas ordens de confusão, apontadas por Gomes Jr. (2007). A primeira refere-se à possibilidade de fragmentar as necessidades a partir da eleição de uma em detrimento das demais, ou seja, assumir as de natureza biológica como de primeira ordem. Neste caso, em considerando algumas mais importantes do que outras, a noção de básico carregaria uma imprecisão quanto ao seu significado, posto que vinculada a uma noção de fim visceral.

Decididamente, o fim da existência física do indivíduo não deve ser parâmetro para tais hierarquizações porquanto que tão absoluto quanto a noção de extinção da vida humana é a extinção da humanidade que nos anima e diferencia, e isso, certamente ocorre sempre que aquelas necessidades primordiais não são adequadamente atendidas, remetendo-nos a uma condição de vida subumana (GOMES JR., 2007, p. 86).

A segunda refere-se ao fato de que, se a noção de básico se restringe ao conjunto de requerimentos que, quando não atendidos, levariam à cessação da vida do indivíduo, uma vez mantida a vida tudo o mais que a pessoa possa pretender para desenvolver-se dependeria muito mais dela. Ou seja, o que extrapola a noção de limite, deixa a condição de necessidade e ingressa no campo dos desejos e aspirações, ou seja, passa para o campo do dever individual. Em outras palavras, reduz a responsabilidade do Estado.

Nessa perspectiva, Gomes Jr. propõe que a SAN seja definida no marco das necessidades humanas básicas, ou seja, considerando a condição desejada de SAN

como requisito imprescindível a realização do Direito Humano a Alimentação, assumido como direito básico:

Ao assumi-lo como um direito básico, portanto inserido no conjunto de direitos que dão substância à condição humana, a idéia de SAN elevou-se da dimensão alimentar e nutricional como expressão da realização das condições que mantenham o indivíduo biológica e mentalmente apto para sobreviver no mundo – para aquela em que o direito à vida se apresenta como a realização das condições de humanidade que dão sentido à existência. (...) No contexto das necessidades humanas básicas, a idéia de SAN não comporta outra condição que não a de requerimento imprescindível; e é por conta dessa condição que seu significado deve espelhar todos os conteúdos abrigados sob o conceito. (...) Com isso, reforça a convicção quanto ao dever do Estado de satisfazer adequadamente as necessidades humanas básicas, ao tempo que confere a questão alimentar – que enseja a realização da SAN – uma amplitude que permita associá-la às mais distintas áreas do conhecimento e das políticas públicas. De novo, isso reforça a idéia de que o DHA de fato não pode e nem deve ser tomado isoladamente em relação aos demais requerimentos que sustentam a idéia do direito de viver uma vida com sentido (GOMES JR., 2007, p. 296, 297).

O conceito de segurança alimentar, tal como utilizado nesta tese, assenta-se assim na idéia de que o direito humano à alimentação – que dá sustento ao conceito – está ligado, para além da sobrevivência biológica, à noção de pleno desenvolvimento humano. Assume, dessa forma, diversas dimensões: portanto, aí está o seu caráter necessariamente intersetorial.

Nesse sentido, há que percorrer todo o espectro das políticas públicas, estando necessariamente associado à noção de desenvolvimento nacional. E a articulação de suas diferentes dimensões deve ocorrer justamente a partir do fio condutor do direito humano à alimentação, sob a ótica da responsabilidade do Estado na garantia dos requerimentos básicos à satisfação das necessidades humanas, para que se possa viver uma vida com sentido. Sob esse enfoque, ampliam-se os significados da idéia de garantia regular, permanente e segura de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequada ao pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Daí, ao problema entre oferta de alimentos e disponibilidade de renda, soma-se novas dimensões da questão alimentar se inserida no campo das necessidades humanas, que percorrem:

Da produção ao desenvolvimento e difusão de tecnologias, das políticas agrícolas e pactos e tratados comerciais ao estratégico controle e posse do patrimônio genético de cada nação; da distribuição de renda às políticas de preservação da cultura e tradições dos povos de cada país; da garantia da saúde e educação às preocupações ambientais com vistas às gerações futuras, e muito mais (GOMES JR., 2007, p. 146).

Posto isso, Gomes Jr. propõe que a segurança alimentar e nutricional encarada no marco das necessidades humanas básicas, seja, desta forma, assumida como um princípio orientador de políticas públicas, posto que “a condição de Segurança Alimentar e Nutricional somente é possível a partir da concomitância de intervenções que dêem conta dos múltiplos requerimentos que aquela idéia requer para existir. Desse modo, em qualquer situação, a promoção de SAN ou é tomada na sua integralidade ou não ocorre” (GOMES JR., 2007, p. 311).

Por fim, torna-se fundamental vincular o debate da segurança alimentar ao da soberania alimentar que, como afirma Fernandes (2009, p.5), “antes de ser um princípio, ela é uma necessidade humana para a liberdade”. Enquanto a Cúpula Mundial sobre a Alimentação promovia o debate oficial, em 1996, sobre a segurança alimentar no marco da liberalização do comércio de alimentos, a Via Campesina introduzia o conceito de soberania alimentar diretamente relacionado à proposta da reforma agrária, marcando a diferença fundamental para os movimentos sociais do conceito de segurança alimentar em uso pelos organismos internacionais.

A noção de soberania alimentar surge como uma resposta dos movimentos sociais à perda da capacidade dos governos nacionais de elaborar e promover um conjunto de políticas públicas capazes de garantir a segurança alimentar e nutricional de suas populações, no contexto da progressiva internacionalização da economia imposta pelo processo de globalização (MENEZES, 2001 apud VALENTE, 2002, p. 116).

É a soberania alimentar quem assegura o direito dos povos em definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, de forma a garantir “o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais” (Declaração do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Cuba, 2001). Ou seja, “a soberania

alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos” (*Idem*).

Essa noção de soberania alimentar retira do mercado a primazia como promotor de um arranjo adequado para a reversão dos quadros de vulnerabilidade, e considera, conforme Madeley (2003), o direito de países e comunidades determinarem a produção, distribuição e consumo de alimentos de acordo com suas preferências e tradições culturais.

A soberania alimentar no Brasil tornou-se princípio expresso na LOSAN, em seu art. 5º: “A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos” (BRASIL, 2006).

Nas estratégias de segurança alimentar e soberania, assim, a agricultura familiar camponesa tem papel indispensável, e embora o governo brasileiro não tenha colocado em oposição o fortalecimento da agricultura familiar ao desenvolvimento do agronegócio, há que se recordar a declaração final da III Conferência Nacional de SAN, por sua vez, que afirmou: “o objetivo da SAN implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde”.

Segue-se, então, nessa perspectiva, na análise dos limites e desafios para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

#### ***4.2 A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – limites e desafios***

Serão feitas, inicialmente, algumas considerações sobre a construção da chamada Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída por meio do Decreto 7.272, em 25 de agosto de 2010, e base para a elaboração dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional dos governos estaduais, municipais e federal.

A ausência de um desenho claro para a segurança alimentar no âmbito da política social como um todo traz, além da necessidade em redefinir este papel (em um momento marcado pela centralidade do Programa Bolsa Família na política social brasileiro), o desafio de superar o apelo social e político do combate à fome de forma emergencial, em detrimento da busca da segurança alimentar de caráter permanente. Ressalte-se que a política social como um todo, como discutido no capítulo 2 desta tese, tem como um de seus principais debates o tema da focalização das políticas, fortalecido pelo ideário neoliberal e sua teoria do Estado Mínimo. Por certo, a defesa de políticas universais não desconsidera as desigualdades do mundo real. Da mesma forma, a idéia de desenvolvimento integral da pessoa humana inclui obviamente a sua sobrevivência biológica, mas como parte integrante de uma noção de direito à vida que inclui um conjunto de requerimentos para sua sustentação tanto no plano físico como social, econômico e político.

O fato de que, em razão das assimetrias sociais, tais requerimentos se apresentem com diferentes níveis de exigência para serem convenientemente atendidos, desde para os mais ricos até aqueles que compõem a franja inferior da base da pirâmide social, reforça a noção de equidade que deve animar a garantia da vida, tratando de modo desigual aquilo que é diferente, para que todos igualmente possam viver condignamente (GOMES JR., 2007, p. 81).

O maior problema de se tratar a questão alimentar – se não única e exclusivamente, mas ao menos prioritariamente – a partir da noção dos requerimentos *mínimos* de sobrevivência, é que esta noção corrobora o movimento de dissolução da responsabilidade da sociedade e suas estruturas de poder:

A questão alimentar, se tomada sob o signo desse entendimento ganharia um contorno bastante restrito, podendo ser interpretada a partir da percepção da sociedade quanto às restrições de acesso aos alimentos, em que a assincronia entre a renda disponível e o preço desses alimentos resultasse numa situação de fome e desnutrição. As iniciativas que, ou bem garantissem por intermédio de doações de alimentos às pessoas, o consumo das quantidades necessárias para que a recomendação nutricional de uma dieta fosse cumprida, ou bem transferissem uma quantidade de renda que contribuísse para que os indivíduos pudessem, no mercado, superar os impedimentos que os afastavam da obtenção de uma dieta nutricionalmente adequada, seriam as soluções únicas para o problema (GOMES JR., 2007, p. 103).

A discussão feita anteriormente nesta tese, com a apresentação das políticas públicas mais recentes em torno do tema no país, mostra que há uma prevalência do enfoque no conteúdo de garantia de acesso, como forma de “combate à fome”. Ainda que distante de lograr tal feito, é possível reconhecer a possibilidade do afastamento da fome e da desnutrição como mecanismo para garantia da vida biológica, nos marcos da lógica do capital, e sob a batuta de programas de transferência de renda ou de acesso à alimentação. Mas aqui está posto que há uma diferença significativa entre “combater à fome” e promover a “segurança alimentar”. Ou entre a noção de segurança alimentar que busca assegurar o acesso aos alimentos, e a noção de segurança alimentar que engloba conteúdos diversos, sob a lógica da garantia do direito humano à alimentação, como um dos requerimentos básicos para uma vida com sentido.

Nos casos em que a pobreza e a exclusão social assumem dimensões significativas e atingem parcelas expressivas da população, como é o caso brasileiro, as políticas de promoção do acesso à alimentação devem assumir um caráter estrutural e universal pois a superação dos problemas exige a reformulação dos parâmetros físicos e econômicos de produção e distribuição de renda (PESSANHA, 2004 e 1998). Estando a segurança alimentar vinculada ao ministério responsável pela política social, o desafio está em associar as políticas emergenciais e compensatórias às políticas estruturantes que integrem estratégias de desenvolvimento nas quais esteja presente o objetivo da segurança alimentar. Aliás, este é o desafio para a própria consolidação da estrutura de proteção social, bem como para a universalização dos serviços sociais básicos, como saúde, educação, habitação e saneamento básico. Em suma, garantir o direito universal de acesso aos alimentos implica em enfrentar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e garantir os direitos sociais, sendo que as conexões das políticas públicas com esta finalidade são extremamente complexas, posto que envolvem distintos campos políticos.

Certamente há um conjunto de políticas já implementadas no Brasil, conforme apresentado anteriormente, que se articuladas e fortalecidas, podem contribuir para o equacionamento do problema da insegurança alimentar. A melhoria da renda, com os programas de transferência de renda e previdência social, o barateamento da alimentação, como as iniciativas dos restaurantes populares e cozinhas

comunitárias, e os canais alternativos de comercialização, como varejões, feiras livres e compras institucionais, constituem alternativas importantes. Inclui-se aí a assistência direta aos grupos mais vulneráveis à inacessibilidade aos alimentos, como a distribuição de cestas básicas em caráter emergencial para as famílias que se encontram em vulnerabilidade à fome. No entanto, a magnitude e a prioridade dos problemas estruturais de acessibilidade alimentar no Brasil não podem ser enfrentadas unicamente com políticas residuais e ações focais (PESSANHA, 1998).

As ações emergenciais e a centralidade do Programa Bolsa Família na política social, em um contexto de elevação dos programas de transferência de renda à condição de principal agente de combate à fome, remetem inevitavelmente a um estreitamento do conceito de segurança alimentar, em que disponibilidade de alimentos e renda é a condição suficiente para a garantia do direito à alimentação. O estreitamento do conceito liga-se, então, a uma redução do papel do Estado, com a conseqüente transferência para o mundo privado das demais dimensões que o conceito possa abarcar.

Gomes Jr. (2007), ao analisar algumas experiências de políticas públicas envolvendo a questão alimentar, conclui que, para além da recorrente subordinação das prioridades sociais às econômicas, a Segurança Alimentar e Nutricional sempre foi tomada a partir de um único conteúdo, o que abriga os problemas relativos a garantia de acesso aos alimentos motivados essencialmente pela insuficiência de renda. “Assim, tratou-se, em cada uma delas, de enfrentar um problema diretamente relacionado à pobreza e, nesse cenário, as ações estiveram focadas na provisão de meios para o acesso físico aos alimentos sem que quaisquer outros aspectos fossem considerados” (GOMES JR., 2007, p. 208). De fato, o usual, conforme apresentado ao longo dos capítulos anteriores, é o desenvolvimentos de programas circunscritos a uma única dimensão do problema, e raramente integrados a outras ações, o que demonstra a hegemonia da idéia fragmentada e marcada pela definição emergencial na implementação das políticas públicas voltadas para a segurança alimentar.

Mas, em acordo com a perspectiva aqui adotada, e debatida no primeiro item deste capítulo, a segurança alimentar extrapola as condições e restrições de acesso aos alimentos, e com isso extrapola a própria noção de política nacional.

O próprio CONSEA apontou que persistem desafios históricos para a plena realização do direito humano à alimentação no Brasil, como a concentração de terras, as desigualdades (de renda, étnica, racial e de gênero), a insegurança alimentar e nutricional dos povos indígenas e comunidades tradicionais, as políticas de saúde, educação e saneamento básico, entre outros, que se somam atualmente aos novos problemas que emergiram na sociedade brasileira: o Brasil é atualmente o maior comprador de agrotóxicos do mundo; existe um risco ainda não mensurável com a liberação das sementes transgênicas; instalou-se uma epidemia da obesidade; e houve o aumento do consumo de alimentos com alto teor de sal, gordura e açúcar, com o preocupante aumento do consumo de bebidas adoçadas e refeições prontas, e redução de alimentos como arroz, feijão, peixe, frutas e hortaliças, entre outros alimentos saudáveis (CONSEA, 2010, p. 8).

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) divulgada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e relativa aos anos de 2008 e 2009, revelou que 82% dos brasileiros consomem excessivamente gordura saturada e mais de 60% da população ultrapassa os limites de consumo de açúcar. A análise de consumo alimentar do Instituto ainda apontou que o consumo de biscoito recheado, salgadinhos industrializados, pizzas, doces e refrigerantes foi associado às médias elevadas das gorduras saturadas e açúcar dentro do consumo energético total.

O estudo realizado pelo IBGE (2010a) mostra o consumo excessivo de açúcar (61% da população), sódio (90%) e gorduras saturadas (82%). As fibras, importantes para o bom funcionamento do sistema digestivo, são insuficientemente ingeridas por 68% dos brasileiros. A análise apresenta a prevalência de inadequação do consumo de alguns micronutrientes, como vitamina A e D, e minerais como cálcio, ferro e zinco. Também mostra que o consumo de determinados alimentos processados está associado à ingestão excessiva de açúcar e gordura saturada, que marca um padrão alimentar de baixo teor nutricional, que pode trazer consequências como obesidade e doenças crônicas.

Observa-se uma tendência econômica de se consolidar uma padronização universal da dieta alimentar na maioria dos países do mundo, determinada pela apropriação privada oligopolista da geração, reprodução e distribuição de sementes

híbridas e transgênicas, a determinação da oferta de matérias-primas para a agroindústria e o controle efetivo da oferta de produtos para o abastecimento alimentar, através do controle da oferta de alimentos industrializados nos supermercados – produtos esses originários da agroindústria oligopolizada multinacional, cujo uso é intensamente estimulado pela propaganda comercial nos meios de comunicação de massa (CARVALHO, 2003).

O domínio das grandes corporações sobre a produção e a distribuição de sementes determina o que, como e quando a maioria dos produtores rurais poderá produzir. Delimita ou interfere de maneira decisiva sobre quais as matérias-primas que serão ofertadas para as agroindústrias. E, indiretamente, permite que um grupo de grandes corporações privadas escolha quais os produtos estarão disponíveis para o abastecimento alimentar no varejo através das redes nacionais e internacionais oligopolizadas de supermercados. Esse controle sobre os mercados de sementes, de matérias-primas para as agroindústrias e de abastecimento alimentar no varejo é alicerçado, econômica e politicamente, pelo direcionamento das políticas públicas governamentais para a afirmação do atual modelo econômico, que tem como uma das suas estratégias a abertura dos mercados nacionais aos capitais, produtos e patentes das empresas multinacionais. Tais políticas públicas são orientadas pelas diretrizes de livre comércio da OMC e do FMI, respaldadas em leis nacionais que facilitam a oligopolização dos mercados pelas corporações multinacionais e acatadas interesseiramente pelo empresariado de origem local ou nacional (CARVALHO, 2003, p. 98).

A tendência a padronização da alimentação, com os fast-foods e as comidas congeladas, a transformação industrial do alimento em mercadoria, e a propaganda e o marketing envolvendo a alimentação, além dos novos e graves riscos à saúde, subvertem tradições e culturas gastronômicas, com os *alimentos que não são alimentos*: “manipulações artificiais que injetam grandes doses de calorias vazias e, em certos casos, superdoses de proteínas modificadas, na forma de alimentos de conveniência, apresentados por um marketing tão engenhoso quanto nefasto” (GOMES JR., 2007, p. 167).

Também o controle da base genética tem importância estratégica para a segurança alimentar, como um de seus conteúdos. A apropriação privada e comercial dos cultivares geneticamente modificados – mais produtivos e resistentes, trouxe graves conseqüências aos produtores tradicionais, com o estabelecimento de relações de dependência e endividamento, bem como ameaças ao meio ambiente e à preservação de variedades nativas. “O negócio do patenteamento como um todo

está configurado de modo a favorecer as transnacionais e contra os interesses dos pequenos produtores rurais, pois aumenta o poder dessas empresas para conduzir o comércio internacional” (MADELEY, 2003, p. 148). A questão da propriedade industrial de patentes insere-se aqui:

As propriedades inerentes a um determinado organismo vivo, encontrado na natureza e auto-reprodutível, quando melhoradas pela intervenção da pesquisa realizada pelo engenho humano, assumem uma nova natureza. A semente passa para uma condição de mercadoria, o que pressupõe aceitar a idéia de sua apropriação privada e, por conseguinte, de um mercado no qual as necessidades de quem quer produzir, a partir daquelas sementes, enfrenta as necessidades de quem detém a propriedade delas. (...) a evolução de um corpo de leis e regras capazes de submeter todo o sistema aos mecanismos mais restritivos do mercado por meio de patenteamento de variedades de métodos de reprodução dessas sementes, são conteúdos que privatizam e impedem o acesso aos avanços promovidos pela ciência e que deveriam ser empregados para a promoção do Direito Humano à Alimentação (GOMES JR., 2007, p. 172, 173).

Essa perspectiva remete assim a desafios igualmente complexos e relevantes do ponto de vista da execução das políticas públicas. O papel do Estado na regulamentação, fiscalização e controle de todos os processos desenvolvidos na cadeia alimentar, desde a produção ao consumo, incluindo a preservação e o acesso à base genética, é reivindicação essencial para a demanda por um alimento seguro.

Da mesma forma, impõe-se a necessidade de uma política potente de abastecimento alimentar, bem como de recomposição dos sistemas públicos de abastecimento alimentar, desestruturados nos anos 1990. A falta de regulação do Estado favorece a concentração de estoques de produtos agrícolas como recurso especulativo concentrado em grandes corporações, em tempos de intensa concentração de capitais nos diversos setores ligados à produção, beneficiamento e comercialização de alimentos, incluindo aí o processo de estrangeirização da propriedade da terra no Brasil. Regular os mercados, de forma associada à ampliação do acesso ao mercado a agricultura familiar camponesa (incluindo aqui a ampliação do mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar camponesa) e a promoção de circuitos regionais de produção, abastecimento e consumo são medidas que devem estar incluídas para se atender a necessidade de

se estabelecer uma estratégia nacional que fortaleça a capacidade do estado em promover a segurança alimentar em bases equitativas. A crise internacional dos alimentos, que elevou os alimentos e a agricultura ao centro dos debates mundiais, liga-se ao fato de que o mercado internacional caracteriza-se pela grande volatilidade nos preços das commodities agropecuárias. Confirma-se a necessidade de fortalecer, no plano interno, o papel regulador do Estado.

Essa diversidade apresentada em meio ao caráter multisetorial da segurança alimentar reforça, assim, os limites da definição de uma *política nacional* de SAN, sob os riscos de reprodução das fragilidades passadas e atuais. Está claro que a realização da SAN envolve distintas áreas do poder público e, conseqüentemente, *diversas políticas*. E é essa dinâmica que confere ao conceito de SAN sua permanente construção: “ao mesmo tempo em que a natureza da noção de segurança alimentar influencia os conteúdos das áreas que devem concorrer para que aquela se explique, essa noção é influenciada por esses conteúdos de modo que nela se abrigue toda a diversidade de aspectos e relações presentes em cada área” (GOMES JR., 2007, p. 309).

As experiências brasileiras em torno da questão alimentar foram desenvolvidas em diversas áreas, e ainda hoje, com o estabelecimento de uma Secretaria Nacional de SAN, as principais ações – em termos de dimensão e resultado, não se encontram sob a sua coordenação. Conseqüentemente, uma gama de questões políticas e administrativas emergem do debate e da gestão governamental das ações de segurança alimentar.

Toma-se, como exemplo, o Plano Plurianual 2012-2015 (“Plano Mais Brasil”) que, com um novo formato em relação aos planos plurianuais anteriores, foi estruturado a partir da organização das políticas públicas na forma de “Programas” temáticos, dentre os quais o Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional.

As rodadas de reunião para elaboração do Programa 2069, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, contaram com a presença de representantes de diversos Ministérios. Os debates insistiam na problemática sobre a definição de quais políticas deveriam estar agrupadas sob o Programa 2069, já que a maioria das ações, ainda que abarcando de forma relevante conteúdos de segurança alimentar, integravam políticas setoriais específicas, como saúde, educação, transferência de renda, agricultura familiar, dentre outras.

Dessa forma, ao final, o Programa de Segurança Alimentar no PAA 2012-2015 apresentou basicamente as ações da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, descritas em acordo com os objetivos previstos, quais sejam:

**OBJETIVO:** 0377 - Institucionalizar no Território Nacional o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e seus mecanismos de gestão, a fim de possibilitar o seu financiamento e a estruturação da capacidade institucional de planejamento, execução e monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, através do plano nacional e dos planos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, incluindo a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no âmbito nacional e internacional.

**OBJETIVO:** 0378 - Consolidar a organização de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo, por meio da expansão e estruturação da rede de equipamentos, ações e serviços públicos de comercialização, alimentação e nutrição sob a ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada.

**OBJETIVO:** 0379 - Assegurar processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional e de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, de modo a estimular a autonomia do sujeito para produção e práticas alimentares saudáveis, por meio da mobilização social, articulação e trabalho em rede, valorizando e respeitando as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

**OBJETIVO:** 0380 - Promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, por intermédio da ampliação da sua participação, prioritariamente dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

**OBJETIVO:** 0613 - Fomentar o abastecimento alimentar como forma de assegurar o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais e ambientais.

**OBJETIVO:** 0614 - Garantir o acesso à água para populações rurais de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional.

**OBJETIVO:** 0615 - Fomentar e estruturar a produção familiar e a inclusão produtiva, especialmente dos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais em situação de insegurança alimentar e nutricional, de forma a gerar alimentos, excedentes de produção e renda.

**OBJETIVO:** 0930 - Controlar e prevenir os agravos e doenças consequentes da insegurança alimentar e nutricional com a promoção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio do controle e regulação de alimentos e da estruturação da atenção nutricional na rede de atenção à saúde (BRASIL, 2012).

Com exceção do Objetivo 0613, de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Objetivo 0930, de responsabilidade do

Ministério da Saúde, todos os demais têm o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como órgão responsável. E concentram metas, basicamente, nas seguintes ações: institucionalização do SISAN; equipamentos públicos de promoção de apoio à produção, abastecimento e consumo; agricultura urbana; educação alimentar; cisternas; fomento e estruturação das atividades produtivas rurais e comercialização da produção (PAA).

Vale lembrar que, em abril de 2011, em momento preparatório a elaboração do novo Plano Plurianual, o CONSEA foi consultado sobre a nova proposta de organização e estruturação do Plano em Programas Temáticos, dentre os quais o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. Na exposição de Motivos nº 007-2011, o CONSEA apresentou então recomendações à elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, considerando que a proposta avançava em termos metodológicos no sentido de facilitar o acompanhamento da execução orçamentária e dos resultados obtidos, mas também trazia algumas preocupações:

A decisão do Governo Federal de criar o “Programa Temático Segurança Alimentar e Nutricional” foi recebida com entusiasmo pelo pleno do CONSEA, uma vez que representa o reconhecimento do marco conceitual que defendemos para a condução das políticas de erradicação da fome e para a promoção da realização do direito humano à alimentação adequada. Todavia, é preciso observar que, na oportunidade da realização da plenária, não havia ainda informações disponíveis em relação ao alcance e a composição de ações deste Programa Temático. Por esta razão, constitui-se em recomendação primeira do CONSEA que o mencionado programa seja contemplado com todas as ações e políticas públicas relevantes para a garantia da SAN no país, sob o risco de que o programa fique esvaziado, fragmentado e não demonstre todas as dimensões e a intersectoriedade desejadas. Entendemos que, caso o Programa Temático de SAN venha a ser composto apenas por uma lista exígua de ações, ele nascerá já enfraquecido do ponto de vista da sua visibilidade política e dos recursos disponibilizados (CONSEA, 2011).

A análise do mencionado PPA mostra que, de fato, o Programa em questão não dá conta de apresentar a diversidade das políticas públicas que abrigam conteúdos de segurança alimentar, estando concentrado nas ações da SESAN. Políticas relevantes, relacionadas à alimentação escolar; alimentação e nutrição; agricultura familiar; promoção da agroecologia; distribuição de renda, dentre outras, não estão agrupadas no Programa 2069, mas em outros Programas mais

diretamente relacionados às suas políticas setoriais. Dito de outra forma, o que está expresso no plano plurianual – o documento que estabelece os objetivos a serem seguidos pelo governo federal –, representa um programa parcial e fragmentado, com uma intervenção orientada na direção de minimizar os efeitos da pobreza sobre o acesso aos alimentos necessário à sobrevivência – e ainda, com baixo impacto e orçamento reduzido.

A única meta que pretende a universalização (para o semiárido) está expressa no Objetivo 0614, e consiste na garantia de acesso à água para consumo humano, atendendo a 730.000 famílias da zona rural do semiárido brasileiro sem acesso à rede pública de abastecimento, por meio da implementação de tecnologias de captação e armazenamento de água. As demais não atendem a demanda, nem com recorte de público, ou seja, com perspectiva focalizada. Resgatemos o exemplo já citado: O Plano Brasil sem Miséria apresenta um contingente de quase oito milhões de pessoas vivendo no campo em condição de extrema pobreza. O fomento às atividades produtivas rurais, destinado a esta população, prevê, em acordo com o PPA, o atendimento a 142.100 agricultores, até o ano de 2014. Para ações como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e agricultura urbana, não há previsão quantitativa.

Por sua vez, o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/ 2015, previsto na LOSAN, e apresentado em fins de 2011 como o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, consiste essencialmente na reunião das diversas ações encampadas no poder público federal que tenham relação com a questão alimentar, e que estão descritas no Plano Plurianual em meio a sua diversidade de Programas.

O Plano foi elaborado a partir das diretrizes da PNSAN apontadas pelo Decreto nº 7.272/2010. Para cada diretriz, foram definidas, em consonância com o Plano Plurianual 2012-2015, metas prioritárias e iniciativas relacionadas. São as diretrizes:

**Diretriz 1** – Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada e Saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

**Diretriz 2** – Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

**Diretriz 3** – Instituição de Processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

**Diretriz 4** – Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o decreto nº 6.040/3007 e povos indígenas;

**Diretriz 5** – Fortalecimento das Ações de Alimentação e Nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;

**Diretriz 6** – Promoção do Acesso universal à água em qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura;

**Diretriz 7** – Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais;

**Diretriz 8** – Monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (CAISAN, 2011).

O Plano tem o mérito de organizar o conteúdo do plano plurianual, consolidando os programas e ações relacionados às diretrizes estabelecidas na LOSAN. Nesse sentido, constitui importante instrumento para o monitoramento das ações na perspectiva da realização progressiva do direito humano à alimentação.

Por outro lado, esperava-se que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional avançasse em outros pontos, como por exemplo no sentido de indicar, além do conjunto de ações prioritárias, os mecanismos e formas de gestão e financiamento que serão disponibilizados para se criar condições mais eficazes e continuadas para a coordenação intersetorial, a descentralização e a avaliação das políticas.

Estas breves reflexões com base na análise do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram realizadas no intuito de contribuir para a discussão sobre a noção de princípio orientador vinculada ao conceito de SAN, explicitada por Gomes Jr. e tomada nesta tese como referência. A assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas tem como objetivo não permitir o esvaziamento do conceito de SAN mas, ao contrário, expressar as relações com os requerimentos necessários para a promoção da segurança alimentar, e mediar interesses conflitivos entre políticas e setores, que precisam ser encarados a partir do exato momento em que a segurança alimentar não seja reduzida ao combate imediato à fome.

O conceito de segurança alimentar e nutricional, pelas suas características – interdisciplinaridade, intersectorialidade e transescalaridade – guarda forte relação com a definição de princípio. As dificuldades de se explicar adequadamente o significado de SAN, a ponto de tornar ambígua a explicação daquilo que corresponderia a uma política pública, reforçam a idéia de que, se empregado como princípio, agregaria todas as políticas públicas em que fosse aplicado, tornando-se um direcionamento para que, dentro dos atributos daquela política em particular, os conteúdos que remetessem à condição de segurança alimentar exigida para a realização do DHA, fossem dotados de força para exercerem a mesma condição de relevância que os demais conteúdos presentes e que sustentariam os outros objetivos de uma ação determinada (GOMES JR., 2007, p. 314).

A assunção da SAN como princípio orientador de políticas públicas não reduz, por sua vez, a necessidade da intervenção governamental e da definição de diretrizes apropriadas à garantia do Direito Humano a Alimentação. Ao contrário:

Pode-se aceitar que a construção da condição de segurança alimentar na sociedade requer a participação concomitante de um alentado conjunto de políticas públicas que possam dar conta dos conteúdos que se encontram abrigados na definição de SAN. Contudo, a Segurança Alimentar e Nutricional não pode ser tomada como objetivo a ser perseguido por todas essas políticas, espontaneamente. Isso porque, sua realização na sociedade é condição essencial à consecução do DHA, mas, não são todas as políticas relacionadas com os conteúdos da SAN que operam na construção das condições para a efetivação dos direitos básicos. Ao contrário, não seria exagero afirmar que muitos requerimentos exigidos para tal integram o contexto de certas políticas na forma de contenciosos ou de obstáculos que necessitam ser removidos para que os objetivos delas sejam alcançados (GOMES JR., 2007, p. 312).

De fato, a assunção da segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas é tida nesta tese como um passo importante para a consolidação de um novo modelo que tenha a garantia real de direitos com vistas ao desenvolvimento da pessoa humana, e o papel precípua do Estado na garantia desses direitos, seus pilares. Não se trata aqui de delegar a este ponto a resolução das contradições e conflitos existentes. Mas, ao contrário, reconhecê-los e exatamente por isso perceber as dificuldades e resistências em se assumir, no campo das políticas públicas, uma concepção mais abrangente de segurança alimentar. A relação com a reforma agrária, centro da análise aqui empreendida, é exemplo claro dessa encruzilhada. A histórica resistência aos processos de

redistribuição fundiária, e a similar redução do conceito (e da política) de reforma agrária no âmbito governamental, por tudo que representam e pelos interesses que contrariam, atravança também os processos de construção de uma noção e de definição de políticas mais efetivas com vistas à promoção da segurança alimentar. Da mesma forma acontece com os processos voltados ao controle da base genética, das campanhas publicitárias das indústrias de alimentos e a sua disseminação dos alimentos “não alimentos”, da degradação ambiental, da destruição de hábitos e costumes alimentares, entre outros.

Assim, destaca-se aqui também dois fatores importantes no caminho para a assunção da SAN como princípio orientador e para a construção de políticas efetivamente direcionadas para a promoção da SAN.

Primeiro, o papel dos movimentos sociais e das entidades organizadas da sociedade civil. Tanto no que se refere a SAN, quanto a reforma agrária e todas as contradições que necessariamente emanam de uma sociedade desigual e controlada pelo ideário do capital, o campo das políticas públicas é um campo em disputa. Dito de outra forma, mesmo para a garantia de direitos previstos constitucionalmente, o jogo das forças sociais é o que determina a consecução ou não de tais direitos. Como indica Valente, todos os avanços significativos ocorridos no Brasil do ponto de vista da garantia de direitos foram reflexo da mobilização social e política em torno do tema, “e todos os eventuais avanços futuros dependerão da intervenção contínua dos movimentos sociais, tanto em termos de direitos civis e políticos, quanto em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais” (VALENTE, 2002, p. 91).

Segundo, em meio aos conflitos nesse campo em disputa, a construção de um marco legal tem um papel fundamental para a preservação das conquistas, ou ao menos para se avançar na direção desejada.

Nesse sentido, há que se reportar à importância da promulgação da LOSAN e da construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A LOSAN, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, define em seu artigo 2º a alimentação adequada como direito fundamental e, portanto, como responsabilidade do Estado.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal,

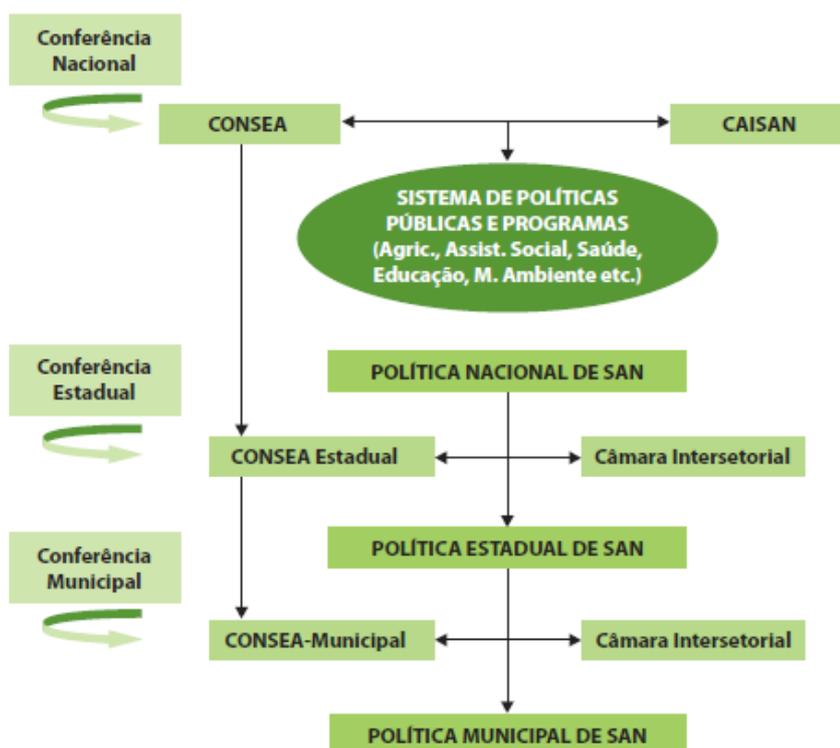
devido o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1o A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2o É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006).

A construção do SISAN, por meio da pactuação intersetorial e interfederativa, está entre os maiores desafios. O Diagrama abaixo ilustra as interações previstas na LOSAN, tanto entre setores numa mesma esfera de governo quanto entre as várias esferas de governo.

**Figura 22 – Estrutura do SISAN**



Fonte: MALUF, 2010.

Conforme previsto no artigo 9º da LOSAN, o SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I . promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;

- II . descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III . monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- IV . conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- V . articulação entre orçamento e gestão; e
- VI . estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos. (BRASIL, 2006).

Com base no exposto acima, extraímos que o SISAN assenta-se sob a idéia de uma articulação necessária à construção das condições para a consecução do direito humano à alimentação. A LOSAN aponta, assim, para um novo arranjo – diferente dos que vigoraram até então –, em que a constituição de sistemas de segurança alimentar configura uma instância para a gestão das ações vinculadas à questão alimentar, em suas mais diversas dimensões. O arranjo prevê a articulação dos três níveis de governo, em um complexo desenho de políticas que devem se desdobrar em ações concomitantes.

Assim, a mesma lógica que vigorou na construção das diretrizes e objetivos do SISAN, do plano nacional, deve vigorar no âmbito dos governos estaduais e locais na forma de estruturas semelhantes, compostas pelos responsáveis, em cada espaço institucional, pela implementação das políticas abrangidas pelo esforço de se alcançar a condição de segurança alimentar – acrescidos dos representantes da sociedade civil envolvidos com atividades relacionadas com o tema e com ações sociais dirigidas para a superação de aspectos do problema. (...) A partir da operação do SISAN nas suas três dimensões, imagina-se que a questão alimentar no país e seu devido equacionamento possam experimentar, finalmente, uma condição de preocupação perene, como devem ser as preocupações que se voltam para os riscos potenciais existentes em torno da garantia dos direitos básicos (GOMES JR., 2007, p. 324).

Do ponto de vista da gestão governamental da política, o grande desafio é consolidar a questão alimentar entre as prioridades nacionais, fortalecendo e aprimorando os diversos programas governamentais, bem como obter a adesão dos governos estaduais e municipais.

Por um lado, alguns governos estaduais e municipais já incorporaram institucionalmente ações de segurança alimentar, o que é significativo, se considerarmos que a temática da consolidação institucional está na pauta do debate

sobre a construção da política de segurança alimentar. Por outro, é possível constatar que os esforços não foram reproduzidos na mesma proporção por todas as esferas da federação, sendo necessário incorporar de forma mais sistemática neste processo os governos estaduais e municipais, considerando sua responsabilidade na territorialização das políticas públicas. A participação no SISAN é de caráter voluntário, sujeito à adesão dos entes federados que manifestem interesse na sua participação. Contrariamente ao SUS (Sistema Único de Saúde) e ao SUAS (Sistema Único da Assistência Social), que são políticas previstas na Constituição, tidas portanto como dever do estado, em que estados e municípios tem competências claramente definidas (e obrigatórias), a participação na PNSAN depende de forte estímulo do governo federal, ou das conjunturas políticas de cada território. Dificulta ainda o fato de que a PNSAN não prevê nenhum sistema específico de financiamento, como os repasses de recursos fundo a fundo que ocorrem nos demais sistemas de políticas públicas.

Assim, no que se refere à descentralização do SISAN, observa-se hoje que a integração dos diversos estados e municípios têm se dado de forma desigual, sujeita a diversos fatores, incluindo aí a orientação política do próprio gestor local. No entanto, a adesão dos estados e municípios ao Sistema, e a consolidação das câmaras intersetoriais, dos conselhos locais de segurança alimentar, bem como a formulação dos planos estaduais e municipais são etapas fundamentais para a implantação do SISAN. Também não está clara a relação com as entidades privadas sem fins lucrativos: o papel das organizações na execução das políticas de SAN, que passou por várias transformações ao longo dos anos, não está estabelecido na PNSAN.

Daí decorre outra reflexão, referente ao conteúdo discutido no primeiro item deste capítulo. O discurso da SAN, concentrado exclusivamente nas restrições de acesso por assimetrias de renda e preços, distancia-se em muito da apropriação real do tema como Direito. Obviamente que, em outros termos que não o de Direito, a segurança alimentar fica muito mais vulnerável às conjunturas políticas em cada território, ainda que exista um arcabouço legal que trate do assunto.

Outro ponto passível de questionamentos refere-se ao fato de que a articulação interministerial prevista na PNSAN está sob a coordenação do MDS, um Ministério que não tem como missão o planejamento e a articulação de governo –

funções típicas da Casa Civil ou do Ministério do Planejamento. Mais que isso, a Secretaria Executiva da CAISAN – responsável direta por tal articulação – que era vinculada ao gabinete do ministro na estrutura do MDS, em 2011 foi subordinada a uma Secretaria – no caso, a SESAN, o que reduz ainda mais seu campo de atuação política. O desafio de garantir a intersectorialidade das ações, o que exige muita determinação política e a inclusão de potentes estratégias inovadoras – já que esta não é a praxe na gestão das políticas públicas – dificilmente poderá ser conduzido desta forma, se abarcada de fato a amplitude do tema da segurança alimentar que a promoção do direito à alimentação requer.

A diversidade de ações que incidem sobre a temática da segurança alimentar, e as dinâmicas sociais e políticas presentes na construção do SISAN permitem caracterizá-lo como um sistema aberto, devido ao seu propósito de organizar políticas públicas de diversos setores governamentais, articuladas em torno do direito humano à alimentação. Diferentemente de outros sistemas que implementam programas específicos, com fundos específicos, o SISAN possui um funcionamento ainda mais complexo, que difere dos sistemas setoriais, “e tem a pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo programas participantes de outros sistemas ou processos decisórios, como são os casos do SUS, PNAE, PRONAF, PBF e outros” (MALUF, 2010, p. 32).

De toda forma, ainda há muito que se avançar no que se refere à instituição de uma política realmente intersectorial e interfederativa, em uma perspectiva sistêmica, em função inclusive dos próprios desafios inerentes à construção efetiva de um sistema de políticas públicas:

Um sistema de políticas públicas não é, necessariamente, capaz de abranger todos os atores sociais, agentes econômicos e setores de atividade que tenham relação com o objetivo precípuo desse sistema de modo que ele constitua um conjunto harmonioso com soluções pré-determinadas e quase autoaplicáveis. Ao contrário, esse tipo de sistema se caracteriza por ser um conjunto composto de elementos inter-relacionados que evolui com contradições, isto é, as relações sistêmicas presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas contém elementos de conflito (MALUF, 2010, p.31).

Por certo, o pleno exercício de direitos não está garantido apenas na existência de normativos legais e arranjos de políticas. O desafio crucial está em como operacionalizar as disposições legais e institucionais e torná-las efetivamente

acessíveis a todas as pessoas. Mesmo a previsão constitucional do direito à alimentação, ainda que fundamental, não resolve os problemas reais para a sua concretização.

Mas a idéia de segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas requer a existência de uma instância de organização, gestão e fiscalização. E, para tal, a LOSAN e a construção do SISAN tem importante papel. Nesse sentido, a constituição dos sistemas de segurança alimentar representa um grande avanço na luta pelo direito humano à alimentação no Brasil. A CAISAN e as instâncias análogas nas esferas estaduais e municipais devem responder, assim, pelos mecanismos de coordenação e implementação integrada de programas e ações de SAN, no âmbito governamental, assim como os CONSEAs nas três esferas de governo devem desempenhar o papel de coordenação com base na pactuação entre estado e sociedade.

Assim, claro está que o tema da segurança alimentar precisa estar inserido na estratégia de desenvolvimento do país. Aliás, como afirmava Furtado, “só haverá desenvolvimento, que não deve ser confundido com crescimento econômico, quando houver um projeto social subjacente” (FURTADO, 1968, p. 37). Se a fome é expressão das desigualdades econômico e sociais de uma nação, da mesma forma a trajetória das políticas brasileiras nessa área demonstram quão limitadas são as possibilidades de ações específicas e focalizadas. O desafio da segurança alimentar merece um enfoque múltiplo, abrangente, multisetorial. Assim como parte considerável dos problemas sociais, a questão da insegurança alimentar, tomada em sua integralidade, não se resolve efetivamente com políticas específicas, setoriais e isoladas. Não em seu caráter macro. A definição de políticas nacionais – bem como a integração das ações nos três níveis de governos –, é pré-requisito para o seu equacionamento: as intervenções específicas para a promoção do acesso à alimentação devem estar conjugadas adequadamente com as políticas macroeconômicas, coordenadas com políticas setoriais voltadas à distribuição de renda, à proteção social e promoção da saúde e da educação, à geração de trabalho, ao controle da base genética nacional, às políticas agrárias e agrícolas – incluindo aí a reforma agrária, mais diretamente vinculada ao debate empreendido neste trabalho, dentre outras.

***CONSIDERAÇÕES FINAIS: A relação entre a reforma agrária e a segurança alimentar, na perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação:***

No sentido do que foi discutido no primeiro e segundo itens deste capítulo, o desafio maior para a promoção da SAN consiste em garantir que a concepção da segurança alimentar como princípio orientador das políticas públicas penetre nas diversas e múltiplas áreas de atuação (e disputa) das ações do Estado. Conforme Gomes Jr. (2006), a própria idéia de uma política de segurança alimentar, cujos arranjos remetem a uma subordinação de distintas ações a um único centro não responde ao conceito de segurança alimentar e nutricional como um princípio orientador de políticas públicas:

Trabalhar com a idéia de que a questão alimentar seria superada a partir da implementação de uma política de segurança alimentar e nutricional, seja qual for o significado adotado para defini-la, é insuficiente para dar conta do problema na sua acepção plena envolvendo a realização dos direitos básicos, entres eles o Direito Humano à Alimentação (GOMES JR., 2006, p. 329).

Reforça-se, assim, a defesa de se atribuir à segurança alimentar a condição de componente estratégico do padrão do desenvolvimento de um país, e o papel específico das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural nas políticas de segurança alimentar, e voltados para um modelo equitativo de desenvolvimento.

A internacionalização do sistema agroalimentar, a sobrevalorização do comércio internacional de produtos agroalimentares em si mesmo como fonte de dinamismo econômico e eixo ordenador de um padrão de desenvolvimento que termina por se revelar desigual e excludente, e seus impactos em termos dos padrões de produção e de consumo, bem como a regulação pública das atividades econômicas em geral, e do sistema agroalimentar em particular, e o papel do Estado, com suas implicações em termos dos respectivos requisitos institucionais, são questões fundamentais relacionadas aos aspectos macroeconômicos da segurança alimentar no Brasil (MALUF, 2009b).

Assim, o autor apresenta algumas diretrizes gerais de formulação de políticas agrícolas e agrárias e de desenvolvimento rural em um modo que incorpore o objetivo da segurança alimentar às estratégias de desenvolvimento com crescente

equidade social, pois é no âmbito das estratégias de desenvolvimento que se evidencia a contribuição do enfrentamento da questão alimentar para a melhoria da equidade social.

Conforme apresentado na Carta da Terra, elaborada no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, em 2003:

As organizações que compõem o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e justiça no Campo – acreditando na urgência da democratização do acesso à terra e à água – defendem a realização de uma ampla reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, pois só elas garantirão o direito ao trabalho para a população rural, historicamente excluída, e a produção de alimentos para o mercado interno, estruturando o caminho para a soberania alimentar para nosso país (STÉDILE, 2005, p. 233).

Obviamente não estamos nos referindo a um processo desprovido de conflitos e tensões. O padrão de desenvolvimento dominante no Brasil e seu atual modelo de gestão da economia atende prioritariamente os setores do grande capital e limita as possibilidades de tratar dos fatores que condicionam o acesso aos alimentos e a sua produção em bases equitativas. O apoio ao agronegócio e o recuo da reforma agrária são símbolos desse processo, e mais ainda nos importam aqui porque afetam diretamente as questões centrais neste trabalho – a segurança e a soberania alimentar.

Os programas e ações de transferência de renda e segurança alimentar implementados no Brasil bem como a presença de uma política social mais estruturada a partir de 2003 lograram diminuir o número de brasileiros que passam fome, no entanto, as causas do problema persistem, portanto, persiste a gravidade da situação. Assim como a histórica estrutura injusta e desigual da riqueza produzida e concentrada no Brasil, somado ao atual modelo tecnológico e de produção da agricultura e da agroindustrialização no país implantado há algumas décadas impedem efetivamente a construção da soberania alimentar:

As políticas em curso de segurança alimentar são importantes, porém insuficientes para atacar a raiz do problema. Os programas governamentais compensatórios como o 'Bolsa-Família', entre diversos outros similares que contribuem para a redução da insegurança alimentar de milhões de pessoas em situação de pobreza, tendem a ser confundidos com políticas de soberania alimentar quando, de fato, pelo seu caráter conjuntural, possam ser

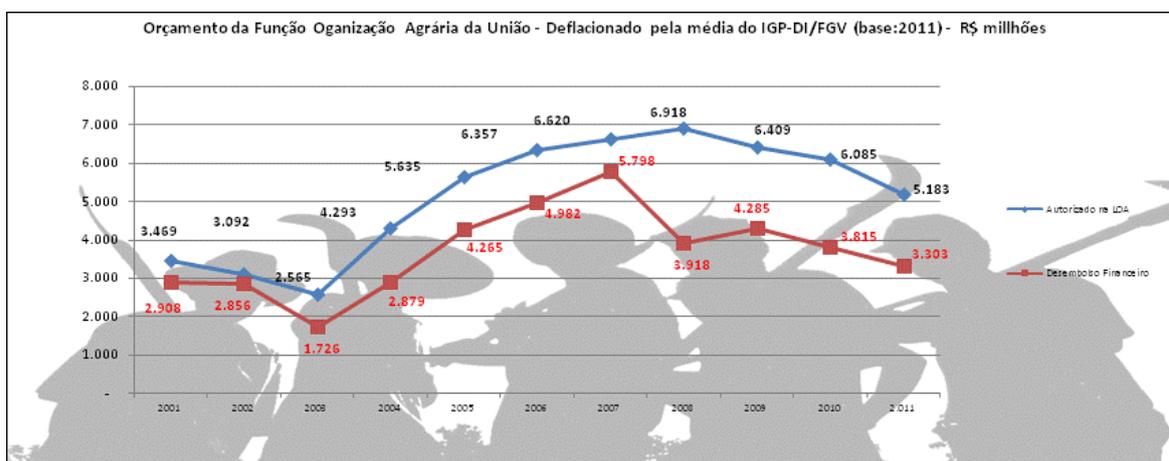
considerados como ações emergenciais de minimização da insegurança alimentar devido à pobreza extremada.

A tendência da lógica dominante do capital no Brasil é atribuir o abastecimento alimentar da população, amplo senso, aos interesses comerciais das grandes empresas nacionais e transnacionais do setor alimentar. Isso significa submeter uma dimensão da soberania nacional aos interesses do lucro e das vontades privadas, ambos supostamente regidos pelos mercados oligopolizados. Ora, essa perspectiva contradiz historicamente o próprio conceito de soberania nacional que tem na Nação soberana sua referência fundamental (STÉDILE E CARVALHO, 2010, p. 153,154).

A reforma agrária, no entanto, está bem distante em se constituir como política prioritária no Brasil. Em 2011, o índice de assentamentos da reforma agrária foi o mais baixo dos últimos 16 anos – apenas 22.021 famílias. Registre-se que, no mesmo ano, só o número de famílias acampadas atingia 186 mil.

De fato, a execução do orçamento da função agrária da União tem sofrido queda nos últimos anos. A figura a seguir, elaborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, aponta justamente para essa diminuição dos recursos orçamentários, tanto em termos de disponibilização quanto de execução:

**Figura 23:** Histórico do Orçamento da Função Agrária da União – 2001/2011



Nota: Desembolso Financeiro = valores pagos na Lei Orçamentária Anual (LOA) + Restos a Pagar de exercícios anteriores

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal. Elaboração: INESC. In: VIGNA, 2012.

Até o início de janeiro de 2012, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) havia executado apenas 37,1% do orçamento de 2011 que foi autorizado pelo Congresso Nacional. “Assim, o MDA deixou de executar R\$ 3,3 bilhões que

deverá se somar ao superávit primário para pagar os juros e serviços da dívida pública do país em vez de servir às famílias assentadas” (VIGNA, 2012). Dos R\$ 5,2 bilhões autorizados, o Ministério liquidou apenas R\$ 1,9 bilhão. A relação dos recursos disponibilizados para os programas da Função Agrária estão dispostas na Tabela 01, elaborada pelo INESC.

**Tabela 11 – Programas da Função Agrária – execução orçamentária e financeira (até 04/01/2012)**

<b>Orçamentária e Financeira (até 04/01/2012) Programa/Ação</b>	<b>Autorizado*</b>	<b>Liquidado**</b>	<b>% (Liq/Aut.)</b>	<b>RP Pago***</b>
Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	1.405.228.800	229.782.723	16,4%	571.888.599
Assentamentos para Trabalhadores Rurais	994.300.000	535.703.626	53,9%	15.939.336
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	677.981.503	49.184.846	7,3%	220.698.631
Apoio Administrativo	673.855.281	628.908.385	93,3%	19.261.644
Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar	418.078.868	60.397.983	14,4%	159.319.019
Crédito Fundiário	391.190.450	171.166.964	43,8%	249.073.379
Agricultura Familiar - PRONAF	246.821.426	158.162.037	64,1%	25.663.371
Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	243.901.352	33.534.552	13,7%	93.824.053
Brasil Quilombola	33.096.635	25.981.757	78,5%	16.166.813
Educação do Campo (PRONERA)	31.000.000	8.855.196	28,6%	5.591.318
Cidadania e Efetivação de direitos das mulheres	28.363.650	4.844.435	17,1%	7.276.808
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	24.473.508	15.995.838	65,4%	6.031.900
Paz no Campo	13.096.024	3.146.116	24,0%	1.407.321
Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	2.200.000	0	0,0%	309.256
<b>TOTAL</b>	<b>5.183.587.497</b>	<b>1.925.664.457</b>	<b>37,1%</b>	<b>1.392.451.449</b>

\*Autorizado: aprovado pelo Congresso Nacional

\*\*Liquidado: obra, serviço ou transferência realizada.

\*\*\* RP Pago: restos a pagar de anos anteriores

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal. Elaboração: INESC. In: VIGNA, 2012

Soma-se ao escasso orçamento o fato de que o Executivo recua em vários processos de desapropriação frente à concessão sistemática de liminares, por parte

do Judiciário, contra processos de desapropriações. A Bancada Ruralista no Legislativo, por sua vez, fortalece seu movimento contra todo tipo de ocupação da terra, o que tem sido utilizado tanto para obstruir a reforma agrária quanto para desfigurar o atual Código Florestal<sup>35</sup> e a demarcação de terras indígenas e quilombolas<sup>36</sup>.

No que tange à proteção das terras indígenas, a atuação do governo tem sido igualmente incipiente, conforme apresenta o balanço da reforma agrária, realizado pela equipe da Comissão Pastoral da Terra (CPT)/ Nordeste:

Para os Povos indígenas e quilombolas que travam no dia-a-dia um embate pelo direito a terra, enfrentando a chegada do agronegócio e dos projetos governamentais, não há o que comemorar em 2011. Foram homologadas apenas três terras indígenas, sendo duas no estado do Amazonas e uma no Pará. O Governo não se sensibilizou nem com a situação dos povos indígenas de Mato Grosso do Sul, em especial os Kaiowá e Guarani, que vivem em conflito com fazendeiros e usineiros da região. Nenhuma ação foi feita para homologação das terras neste estado. No caso das populações descendentes de Zumbi dos Palmares, fora a desapropriação do território da comunidade de Brejo dos Crioulos, em Minas Gerais, poucos foram os resultados conseguidos frente às reivindicações e resistências das 3,5 mil comunidades quilombolas existentes no Brasil. De todas, apenas 6% tem a titulação de suas terras (CPT/ Nordeste, 2012 *apud* VIGNA, 2012).

Conforme reportagens divulgadas na imprensa nacional, mais recentemente, em abril de 2012, o governo federal contingenciou quase 70% das verbas de custeio para a reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (ARRUDA, 2012).

Neste mesmo mês, uma nova onda de mobilizações pela reforma agrária expôs a insatisfação dos movimentos sociais, com destaque para os atos ocorridos

---

35 Refere-se ao texto de reforma do Código Florestal aprovado pela Câmara dos Deputados em 25 de abril, após intensa articulação da bancada ruralista, representa um retrocesso sem precedentes para a proteção ambiental do Brasil: ele potencializa o desmatamento e mantém uma cultura de anistia a quem descumpra a lei, permite a concessão de financiamentos a quem desmatou e torna extremamente vulneráveis as áreas de preservação permanente (APPs) ao passar aos estados a definição de quais áreas devem ser recuperadas e quais atividades agropecuárias estão liberadas nestas áreas.

36 Refere-se à Proposta de Emenda Constitucional 215, que transfere para o Congresso Nacional a competência para demarcar e homologar terras indígenas e quilombolas, retirando a competência do executivo, e instaurando o risco de dificultar ainda mais a demarcação de territórios tradicionais.

no Abril Vermelho<sup>37</sup>, dentre ocupações de terra e de edifícios públicos – incluindo aí a sede do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em Brasília – interdição de rodovias e manifestações de protesto.

Para a liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, João Pedro Stédile, em entrevista divulgada em 16 de abril de 2012 no Jornal Estado de São Paulo, o retrocesso na política de reforma agrária se deve a um conjunto de razões conjugadas:

*João Pedro Stédile:* Em primeiro lugar, está em curso uma ofensiva do agronegócio. Com a crise internacional, bilhões de dólares vieram para o Brasil para a compra de terras, usinas, commodities. Com isso o preço da terra subiu. Isso significa que, para se proteger da crise, eles estão disputando terras que poderiam ser destinadas para a reforma. Em segundo lugar, o governo Dilma não compreendeu ainda a importância e a necessidade da reforma agrária como um programa social, de produção de alimentos saudáveis, para resolver o problema da pobreza no meio rural. Um terceiro fator é o Judiciário. O Judiciário está impregnado pela ideologia do latifúndio da propriedade. Há 193 casos de desapropriação parados no Judiciário, esperando apenas uma assinatura. No conjunto são mais de 900 mil hectares que já poderiam ter sido destinados para a reforma (STÉDILE, 2012).

Em 28 de fevereiro de 2012, as organizações sociais do campo<sup>38</sup> divulgaram o “Manifesto das Organizações Sociais do Campo”<sup>39</sup>, em que apresentam a deliberação conjunta pela construção de um processo de luta unificada em defesa da Reforma Agrária, dos direitos territoriais e da produção de alimentos saudáveis, a partir de quatro eixos centrais:

a) Reforma Agrária ampla e de qualidade, garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas e quilombolas e comunidades tradicionais: terra como meio de vida e

---

<sup>37</sup> O Abril Vermelho consiste em uma série de manifestações e ocupações feitas anualmente pelo MST para lembrar o massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 7 de abril de 1996 no Pará, e pedir agilidade na reforma agrária.

<sup>38</sup> APIB – Associação dos Povos Indígenas do Brasil, CÁRITAS Brasileira, CIMI – Conselho Indigenista Missionário, CPT – Comissão Pastoral da Terra, CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura, FETRAF – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens, MCP – Movimento Camponês Popular, MMC – Movimento de Mulheres Camponesas, MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores, MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Via Campesina Brasil, presentes no Seminário Nacional de Organizações Sociais do Campo, realizado em Brasília, nos dias 27 e 28 de Fevereiro de 2012

<sup>39</sup> Disponível em: <http://www.mst.org.br/Camponeses-lancam-manifesto-pela-Reforma-Agraria-apos-encontro-historico>

afirmação da identidade sociocultural dos povos, combate à estrangeirização das terras e estabelecimento do limite de propriedade da terra no Brasil.

- b) Desenvolvimento rural com distribuição de renda e riqueza e o fim das desigualdades;
- c) Produção e acesso a alimentos saudáveis e conservação ambiental, estabelecendo processos que assegurem a transição para agroecológica.
- d) Garantia e ampliação de direitos sociais e culturais que permitam a qualidade de vida, inclusive a sucessão rural e permanência da juventude no campo.

Em apoio ao documento divulgado pelos movimentos sociais, professores e pesquisadores de diferentes instituições do país entregaram à Presidência da República, em 16 de abril de 2012, o “Manifesto de Intelectuais em Apoio à Declaração das Organizações Sociais no Campo”, com mais de duas mil assinaturas. De acordo com o Manifesto<sup>40</sup>:

*Manifesto: Uma solução definitiva para a questão agrária passa pela democratização da propriedade da terra. O desempenho econômico do chamado agronegócio, em algumas regiões do país, não deve maquiar a existência de precárias condições de vida de amplos segmentos da população tanto na cidade como no campo. Além disso, há ilegalidades que precisam ser enfrentadas, como a existência de milhões de hectares da União ocupados irregularmente por grandes fazendas, em estados como o Mato Grosso, enquanto milhões de famílias aguardam por um pedaço de terra para plantar. As áreas de concentração de assentamentos rurais em todo o país mostram, por outro lado, que uma distribuição de renda mais efetiva pode ser conquistada em situações com forte presença da agricultura familiar.*

É a agricultura familiar que garante a segurança alimentar, com a produção diversificada do que consumimos no dia-a-dia, que preserva as tradições e hábitos alimentares, que protege as sementes, que garante a qualidade do alimento. No entanto, o agronegócio – com a hegemonia na política agrícola – cresce mais que a agricultura familiar, e este modelo tem ameaçado a segurança e a soberania alimentar do país, em função da concentração de terra e a diminuição das áreas para a agricultura familiar; a baixa diversidade de produção, com o predomínio dos

---

<sup>40</sup> Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19982](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19982)

monocultivos de eucalipto, soja e cana de açúcar; e da utilização de agrotóxicos e transgênicos<sup>41</sup>, que apresentam riscos à saúde.

Esse crescimento é corroborado pelo relatório publicado pelo CONSEA, em 2010 - que avalia desde a Constituição de 1988 até a atualidade a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil - segundo o qual o ritmo de crescimento da produção agrícola destinada à exportação é muito maior do que para o consumo interno.

A área plantada dos grandes monocultivos avançou consideravelmente em relação à área ocupada pelas culturas de menor porte, mais comumente direcionadas ao abastecimento interno. Apenas quatro culturas de larga escala (milho, soja, cana e algodão) ocupavam, em 1990, quase o dobro da área total ocupada por outros 21 cultivos. Entre 1990 e 2009, a distância entre a área plantada dos monocultivos e estas mesmas 21 culturas aumentou 125%, sendo que a área plantada destas últimas retrocedeu em relação a 1990. A monocultura cresceu não só pela expansão da fronteira agrícola, mas também pela incorporação de áreas destinadas a outros cultivos (CONSEA, 2010).

Na perspectiva utilizada neste trabalho, a construção da segurança alimentar ancorada no princípio da soberania alimentar envolve necessariamente, no caso brasileiro, a realização de reformas estruturais no meio rural e no atual modelo de produção agrícola do país, sobretudo, a partir de um novo paradigma – no qual a soberania e a segurança alimentar constituam elementos centrais. Um amplo e efetivo processo de reforma agrária, que assegure o acesso à terra e à água; que envolva a mudança do atual modelo de produção e de tecnologia para uma nova concepção de produção de alimentos saudáveis; que garanta a produção e distribuição em todas as regiões do país e a instalação de agroindústrias vinculadas à produção familiar camponesa; que promova a preservação da sociobiodiversidade e os direitos dos povos do campo; e que regule os agentes privados no mercado de alimentos, constitui tarefa do Estado - inserido, é claro, em um modelo econômico baseado na distribuição de renda e na geração de trabalho.

---

<sup>41</sup> Até 2005, apenas a soja *Roundup Ready* e o algodão *Bollgard* haviam sido autorizados, ritmo este alterado com a aprovação de uma nova Lei de Biossegurança, em 2005, que facilitou sobremaneira os procedimentos para a liberação comercial de OGM. Somada à condução do governo notoriamente favorável aos transgênicos, a mudança da legislação resultou em dezesseis novos eventos autorizados de milho e algodão entre os anos de 2007 e 2009 (SALAZAR, 2011)

Claro está que, nesse contexto, não estamos referindo-nos aqui à concepção clássica de reforma agrária, que abrangia, fundamentalmente, os conteúdos relativos à possibilidade de inserção do capitalismo no campo e de garantir à burguesia a propriedade da terra. No Brasil, como já discutidos no primeiro capítulo, ambos os processos se realizaram, de forma que o sentido atual da reforma agrária é bem diferente. De acordo com Germer: “A estrutura de classes da agricultura brasileira é tipicamente capitalista, o que imprime à questão agrária um caráter proletário; é historicamente ilógico e irrealista pretender dar um caráter burguês à reforma agrária, pois isto não teria consequência prática alguma” (GERMER, 2007, p.46).

Sampaio (2004), no mesmo sentido, redefine os termos da reforma agrária no Brasil atual:

Nas reformas clássicas (...) as reformas agrárias clássicas são colocadas como sendo uma exigência do crescimento das forças produtivas, uma exigência da penetração do capitalismo no campo pré-capitalista. (...) O capitalismo já penetrou no campo, o nosso campo é totalmente capitalista, e em certos moldes é ‘capitalístico’, isto é, ele é a quintessência do capitalismo. Então, o que justifica uma reforma agrária hoje? Qual é o sujeito dessa reforma agrária? O sujeito dessa reforma agrária é aquilo que restou da penetração selvagem, perversa e desordenada do capitalismo no campo brasileiro. São esses que ficaram, são os imigrantes do Sul que lá criaram um território com a transposição da economia camponesa européia para as regiões do Sul e que agora estão sendo expulsos, muitos dos quais se dirigindo para a Amazônia e toda a região Oeste do Brasil. São os expulsos da economia canavieira do nordeste, são os expulsos também aqui de São Paulo, da desorganização da economia do café. Tudo isso foi formando uma massa imensa que a gente poderia chamar de agricultura familiar. Então, essa é a base, é para atender a essa demanda que vamos fazer uma reforma agrária (SAMPAIO, 2004, p.332).

Nessa perspectiva, Germer propõe o restabelecimento do sentido da reforma agrária no Brasil:

O termo ‘sentido’ refere-se à tendência histórica que a reforma agrária expressa, e esta baseia-se na estrutura de classes realmente existente e nas oposições de interesses objetivos de classes que a caracterizam. Ou seja, identifica-se o sentido histórico da reforma agrária através da identificação das condições sociais objetivas das quais emerge e não com base em interpretações subjetivas. Para isto, o primeiro passo é evidenciar a estrutura de classes da agricultura brasileira, sem esquecer que as classes agrárias constituem apenas segmentos de classes de âmbito nacional (GERMER, 2007, p.40).

Isso significa assumir a dimensão política da reforma agrária no Brasil atual, considerando que envolve, necessariamente, conflitos de classes e disputas de poder. Como sugere Delgado (2004, P.73): “Ou o governo se convence de que combater a desigualdade no campo é mudar a desigualdade das relações de poder e força entre o agronegócio e o segmento familiar organizado, ou continuaremos a dar recursos para o agronegócio e a aumentar o desemprego e a miséria no campo”.

A reforma agrária responde, necessariamente, a uma determinada questão agrária, cuja história deve ser entendida como problema político, oriundo das relações de poder que envolvem a posse e o uso da terra. Por sua vez, o *status* que o agronegócio assume nas últimas décadas no que se refere aos conflitos do campo diz respeito ao papel que representa na ofensiva do capital, tornando-se o centro da questão agrária atual. O documento *Qual é a Questão Agrária Atual?*, elaborado pela Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) em 2007, atribui ao agronegócio e suas relações fundiárias e de trabalho, como sistema agrário dominante, a reprodução da concentração de riqueza e da degradação do meio ambiente. “Essas condições adversas são fatores de pauperização e exclusão dos trabalhadores e agricultores familiares dos frutos da modernização da agricultura, constituindo no presente o cerne da Questão Agrária Brasileira” (ABRA, 2007, p.16).

No limiar do século XXI, a estruturação da aliança conservadora do agronegócio repõe as relações de posse e uso da terra em bases cada vez mais desiguais e autoritárias, contrariando as lutas dos trabalhadores rurais por meio do relançamento da tese da modernização técnica sem reforma. Nesse contexto, “a resposta política do Estado brasileiro às demandas dos vários públicos excluídos ou vitimados pelo pacto do agronegócio (...) não consegue ir ao cerne da questão, precisamente porque não se dispõe a rever as bases desse pacto e a aplicar a regra constitucional que define a terra como um bem social” (ABRA, 2007, p. 25).

Para Delgado (2004), a reforma agrária deve significar uma reorientação real das políticas agrícolas e agrárias, que conformem uma nova realidade no campo:

Essa pobreza rural que estamos tentando atacar com ações de natureza tanto conjuntural como mais estruturante só poderá ser resolvida se criarmos condições (...) de produzir o que chamamos de produto potencial dos assentamentos de reforma agrária e da agricultura familiar, ou seja, um produto que somente esse segmento pode produzir, porque produz o produto, a renda e o emprego no mesmo movimento. O agronegócio produz o produto, mas gera o desemprego e a concentração da renda. Portanto, o agronegócio

produz uma exuberância de mercadorias e uma miséria de pobreza. Não é a solução para nós (DELGADO, 2004, p.67).

E complementa:

A idéia da reforma agrária é elevar o nível socioeconômico do assentamento, para que ele tenha excedente. Excedente não é lucro, é aquela parte da produção ou da renda familiar que excede as necessidades básicas de subsistência e os custos básicos de produção. Uma família em um assentamento que tenha uma estratégia de longo prazo, de caráter intergeracional de desenvolvimento, precisa ter excedentes para que possa fazer um investimento para ter uma vida mais digna. Na realidade, o primeiro movimento é esse: assegurar, pelo apoio à produção, que o assentamento tenha renda garantida, e que esta seja o prenúncio de que haverá excedente; se houver excedente, haverá investimentos que permitirão a consolidação do assentamento (DELGADO, 2004, p. 70).

Nesse processo, a conquista da terra assume posição estratégica. A ocupação seguida da construção dos espaços conquistados – acampamentos e assentamentos – culmina no debate sobre qual o tipo de reforma agrária deve ser realizado. Sampaio (2004), que coordenou a elaboração do II Plano Nacional da Reforma Agrária, no primeiro mandato do governo Lula, sugere a revisão das formas que vêm sendo utilizadas para apoiar a consolidação dos assentamentos, numa perspectiva que assuma a reforma agrária como parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento:

Propomos que as intervenções da reforma agrária sejam realizadas em territórios bem definidos, na forma do que os franceses chamam de *aménagement du territoire*. O Estado desenvolve um conjunto de ações, intervindo de forma global no interior do território. Ações de caráter fundiário, para resolver problemas relativos à distribuição e titulação de terras, dar garantias jurídicas para o posseiro, resolver problemas de reaglutinação de minifúndios, que são, no campo da reforma agrária, o problema mais difícil. Uma vez acertados esses problemas, a região será alvo de um projeto de desenvolvimento que leve em consideração o seu real potencial. (...) A pobreza rural não é o problema, a pobreza rural é a solução. Eu diria que esse é o mote do nosso plano. Não encaramos a pobreza como um problema que precisa ser compensado com um pouquinho de terra, um pouquinho de crédito, um pouquinho de sei lá o que. Não! A nossa base é o desenvolvimento, esse é um plano de desenvolvimento econômico, social, político e cultural. É um plano de desenvolvimento baseado na idéias de que há um potencial de crescimento econômico, social, político e cultural. É um plano de desenvolvimento baseado na idéia de que há um potencial de crescimento econômico no campo que está

sendo desperdiçado. (...) Por um lado, gente ociosa (...). Por outro lado, terra ociosa, e em quantidade! (SAMPAIO, 2004, p.330).

Nesse esteio, reiteram-se aqui as palavras de Sampaio (2004) para novamente reafirmar a reforma agrária como questão eminentemente política, que se contrapõe ao modelo historicamente predominante na estrutura agrária brasileira.

A atual estrutura agrária nos impede de ser uma nação (...). Ela é um obstáculo para a conformação, consolidação e complementação da construção de uma nação republicana, democrática, autônoma, independente. (...) Somos sujeitos da reforma agrária e ela é a condição para que o nosso sonho de nação se concretize. Por isso, é imprescindível que mobilizemos a opinião pública urbana para dar coro à reforma, porque ela é fundamentalmente um problema político. Reforma Agrária não é um problema técnico, não é um problema agrônômico, não se trata de uma busca produtivista. O capitalismo que aí está resolve os problemas de demanda sem dificuldades. Resolve, porém, perversamente, concentrando renda, destruindo, arrebatando a natureza. Resolve impondo uma visão autoritária ao país, que não aceitamos (SAMPAIO, 2004, p.332).

Finalizando assim a discussão central desta tese, o que aqui se sustenta é a impossibilidade da dissociação – corrente no debate atual, especialmente em instâncias de governo – entre os temas da segurança alimentar e da reforma agrária. Claro está que a dissociação atende aos interesses de não se mexer na ferida aberta da estrutura agrária e nos interesses hegemônicos ligados ao agronegócio, e vincula-se ao fato da política de reforma agrária estar sendo praticamente banida do território governamental. No entanto, ao elevar-se o tema da segurança alimentar para além do combate à fome, como aqui debatido, não há como não cutucar a ferida.

A produção de alimentos para o auto-consumo e para o abastecimento das cidades constitui ponto fundamental para o trabalho do campesinato, e diz respeito inclusive a soberania alimentar do país, ao se contrapor à dependência produtiva das indústrias internacionais de sementes e insumos agrícolas.

Ao analisar a problemática alimentar na América Latina, Chonchol chama a atenção para o ataque a soberania alimentar realizado no âmbito das relações atuais entre agricultores e grandes empresas ligadas ao setor (produtores de agroquímicos e de sementes, de agroindústrias alimentares ou de cadeia de supermercados), em que se observa, no período que se seguiu às reformas e no

contexto da globalização, um aumento do poder de pressão dessas empresas – a maioria multinacionais – sobre os produtores agrícolas.

Por trás dessa pressão crescente observa-se um processo intenso de fusões e aquisições entre os grandes grupos transnacionais (produtores de sementes, agroquímicos e alimentos, empresas biotecnológicas, grandes cadeias internacionais de supermercados etc.). Tais processos estão proporcionando uma modificação na estrutura do mercado dessas indústrias, com uma forte tendência para a concentração e a internacionalização da produção, inclusive das decisões produtivas concernentes à agricultura dos países latino-americanos. Tudo isso ligado ao enfraquecimento do papel dos estados nacionais na formulação e aplicação das políticas setoriais para a agricultura, é o que está conduzindo ao desaparecimento da soberania alimentar dos diversos países, junto com uma intensificação das diferenças entre as regiões mais desenvolvidas e as mais pobres (CHONCHOL, 2005).

Como sugere Andrade, a reforma agrária constitui-se assim em uma política estratégica, da ótica da soberania e da segurança alimentar, ao propiciar diretamente o alimento aos seus beneficiários e ao contribuir para a segurança alimentar das populações circunvizinhas, que passarão a ter acesso não apenas aos alimentos produzidos nos assentamentos, mas também, e principalmente, ao emprego e à renda decorrentes da dinamização e desenvolvimento das economias locais (ANDRADE, 1987).

Registre-se que não se refere aqui apenas à questão da produção e do acesso aos alimentos. O agronegócio, como um conjunto de empresas controladoras de poder financeiro e de tecnologias para a agricultura, pecuária e indústria, induz a população ao consumo de alimentos industrializados. “Nas últimas décadas tem contribuído para a baixa qualidade da alimentação, principalmente pela expansão das monoculturas com uso cada vez maior de agrotóxicos e recentemente na produção de alimentos transgênicos” (ABRA, 2007, p.20).

Em síntese, a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, afirmou em sua Declaração Política: “o modelo hegemônico de produzir, comercializar e consumir os alimentos e os instrumentos de sua regulação não têm sido capazes de assegurar esse direito e devem ser transformados” (CNSAM, 2011).

Nesse sentido, mais que a garantia do acesso ao alimento, a reforma agrária traz em si as mais diversas dimensões do tema da segurança alimentar e nutricional, conforme apresentadas ao longo desta tese. A garantia da produção e da oferta

agrícola, da qualidade sanitária e nutricional e da conservação e controle da base genética são pontos que vinculam, em sua essência, a SAN e a reforma agrária.

As políticas focadas no combate à fome mostram que as políticas sociais continuam sendo tratadas de forma dissociada do encaminhamento das políticas econômicas, com a subordinação das primeiras aos interesses destas últimas, demonstrando-se insuficientes para a resolução real dos problemas, limitando-se a ações marginais e evitando o confronto de questões políticas centrais.

Alterar a estrutura fundiária é uma destas questões que precisam ser confrontadas, na perspectiva de garantia do direito humano à alimentação: “Viabilizar a agricultura familiar e particularmente os assentamentos da reforma agrária, transformando-os na base provedora da segurança alimentar local e sustentável, tanto para os próprios assentados como para os outros consumidores de seu entorno” (VALENTE, 2002, p. 82). Aí está, necessariamente, uma situação de confronto: “A necessidade de políticas públicas que promovam e garantam o acesso à terra, a geração de novas ocupações produtivas, a redistribuição de riquezas e a segurança social, como elementos indispensáveis para a realização do direito humano à alimentação, não é consensual. Muitos não vêem a necessidade de tais políticas específicas” (VALENTE, 2002, p. 92). Ao contrário, a contragosto de muitas forças políticas, a reforma agrária só não consegue ser definitivamente eliminada da agenda política brasileira – apesar das constantes tentativas para tal – em função da pressão continuada e organizada dos movimentos sociais.

Este movimento – que redireciona a política social para o combate à fome e à pobreza – reforça os esquemas mercadorizantes e retrata uma inflexão às concepções que tratam a pobreza centrada em aspectos estruturais. A pobreza passa a ser entendida como um conjunto de carências individuais – e os arranjos institucionais que conduzem a política social são redirecionados:

Cada vez mais a política social é entendida como combate à pobreza, deixando de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passando a ser entendida como um conjunto de programas de atendimentos aos grupos mais pobres. Dessa forma, as políticas de combate à pobreza não têm como função produzir proteção social, mas autoproteção individual (MAURIEL, 2006, p. 50).

Medidas de combate à fome e à pobreza, que não interfiram diretamente nas políticas macroeconômicas são obviamente mais facilmente aceitas para o debate. Afinal, “a principal premissa é de que minimizar ou até eliminar a pobreza não requer uma mudança radical da realidade, um paradoxo que pode ser resolvido sem apelar para uma massiva distribuição de poder e renda” (MAURIEL, 2006, p. 62). Aliás, como afirmou o atual presidente da FAO, José Graziano da Silva, em entrevista ao Valor Econômico em 19 de setembro de 2011, o combate à fome – ao menos na perspectiva da solidariedade, deve ser um “consenso”: *“Neste momento, a luta contra a fome se destaca como o mais convergente, abrangente e urgente de todos os consensos que podem restituir à comunidade internacional um sentido de coordenação e solidariedade política, de que ela tanto se ressente. Hoje, como ontem, o primeiro desafio é ressuscitar o espírito da solidariedade”* (SILVA, 2011).

Medidas de regulação do mercado ou intervenções estatais mais fortes que ponham em risco, por exemplo, a posição do *agrobusiness* brasileiro no mercado internacional, são sempre que possível, deixadas de lado. O que se vê é que o governo federal não inclui, de forma efetiva, a segurança alimentar e nutricional em toda a sua amplitude no plano estratégico de desenvolvimento, por meio de planos e projetos concretos. Como indica Mauriel, “a ênfase na individualização pode ser uma das maneiras de evitar uma discussão mais profunda (das incapacidades) do padrão de incorporação contemporâneo (ou sua outra face: a exclusão)” (MAURIEL, 2006, p. 49).

Por certo, a insegurança alimentar tem múltiplas causas, por vezes inter-relacionadas, e a abordagem de direitos humanos – indivisíveis – à segurança alimentar envolve ajustes entre a necessidade de reduzir de imediato a insegurança alimentar e as condições necessárias para desenvolver com densidade os direitos humanos, dentre os quais o direito à alimentação. Obviamente, algumas ações são de natureza mais imediata, enquanto outras são de mais longo prazo, mas todas são fundamentais para se alcançar, progressivamente, a realização integral do direito humano à alimentação.

Mas não há como pensar em segurança alimentar na perspectiva da garantia real do direito humano à alimentação sem a adoção de medidas apropriadas dirigidas a todos os aspectos do sistema alimentar (envolvendo produção,

processamento, distribuição e consumo), bem como de outras medidas inter-relacionadas, como as dos campos de saúde e educação.

Nesse sentido, ações voltadas para assegurar o acesso aos recursos necessários para a produção e o consumo de alimentos, com a qualidade desejada e o respeito às culturas assegurado, são indispensáveis, como: proteção ao uso das terras indígenas e de povos e comunidades tradicionais; reforma agrária; mudanças nos sistemas agrícolas para padrões sustentáveis e diversificados de produção de alimentos e agroindustrialização, com proteção ao meio ambiente, à qualidade dos alimentos, à agrobiodiversidade e ao patrimônio genético; controle de qualidade dos alimentos; promoção do acesso adequado à alimentação, entre outros, incluindo aí reformas legislativas e administrativas. São medidas a serem tomadas pelo Estado – em sua responsabilidade de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos –, fortalecendo o seu papel regulador, formulando políticas para este fim e incluindo a soberania e a segurança alimentar na estratégia de desenvolvimento nacional. Da mesma forma, a liberalização do comércio internacional; a evolução da biotecnologia; e o controle da propaganda e marketing das indústrias alimentares também são temas que precisam estar na agenda pública.

Por fim, há que se reafirmar: caberá aos movimentos sociais e a sociedade organizada reforçar a mobilização e a luta pela garantia da consecução do direito humano à alimentação, em seu sentido pleno, aliando-se inclusive aos setores governamentais que trabalhem na perspectiva contra-hegemônica, quando possível. Logra a experiência brasileira ter reunido condições objetivas que demonstram que a fome e as lamas povoadas de homens-caranguejos, como nos ensinou Josué de Castro, é fenômeno fabricado politicamente pelo homem. A reforma agrária e a promoção efetiva da segurança e da soberania alimentar, também é uma construção política.

## REFERÊNCIAS

- ABRA. **Qual a Questão Agrária Atual?** Reforma Agrária, São Paulo, v.34, n.2. jul./dez. 2007.
- ALENTEJANO, Paulo R. **O que há de novo no rural brasileiro?** Terra Livre, São Paulo, n.15, 2000. P.87-112.
- \_\_\_\_\_. **As concepções de reforma agrária do governo e dos movimentos sociais no Brasil do século XXI.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002.
- ANDRADE, Manuel C. **Espaço, polarização e desenvolvimento.** São Paulo: Atlas, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Espaço Agrário Brasileiro:** velhas formas, novas funções, novas formas velhas funções. Revista GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n.12, nov. 2002.
- ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARRUDA, Roldão. **Dilma ignora Abril Vermelho e corta recursos do INCRA.** São Paulo: SP, 2012. O Estado de São Paulo, p. A13, 14 de abril de 2012.
- ASA. **Nota pública:** Decisão do MDS pode levar ao fim o Programa Um Milhão de Cisternas, de 13 de dezembro de 2011. Brasília: ASA, 2011. Disponível em: <[www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)>. Acesso em: 14 dez. 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Trabalho e Seguridade Social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008.
- BELIK, Walter. Projeto Fome Zero: o desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. IN: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira.** Volume I. Brasília: MDS, 2010. P. 176-188.
- \_\_\_\_\_. Reestruturação Industrial e Estratégia dos Grupos Agro-Alimentares no Brasil. **Anais do XXXII Congresso Da SOBER,** Brasília, 1994.
- BELIK, Walter e PAULILLO, L.F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. IN: LEITE, Sérgio (org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil.** Ed. UFRS, 2001. P.95-119.
- BELIK, Walter; MALUF, Renato S. (orgs.). **Abastecimento e Segurança Alimentar.** Campinas: IE/UNICAMP, 2000.
- BELIK, Walter; SILVA, José G.; TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. In: ANDRADE, Manoel C. *et al.* **Josué de Castro e o Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 11-38.
- BETTO, Frei. Fome Zero: ganhos e perdas. IN: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira.** Volume I. Brasília: MDS, 2010. P. 133-139.
- BORON, Atílio. **A coruja de Minerva:** mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2001.

- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. Brasília: UNB, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING Elaine *et al.* (Org.). **Política Social no capitalismo – tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da Seguridade Social e política econômica**: perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade, n. 77, Ano XXV, São Paulo: Cortez, 2006, p. 25-57.
- BRANDFORD, Sue. Lidando com governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula. In: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 409-432.
- BRASIL. **Decreto nº 7.079**, de 26 de janeiro de 2010. Aprova a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: DF, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: DF, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei 11.346 (LOSAN)**, de 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. Brasília: DF, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Programa Fome Zero**. Brasília: MESA, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: MS, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: [www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br).
- BRUM, Argemiro J. **A reforma Agrária e política agrícola**. Ijuí: UNIJUI Editora, 1988.
- BUAINAIN, M.; PIRES, D. **Reflexões sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil**. 2003. Disponível em: <[www.abda.com.br/texto/AntonioBuainain.pdf](http://www.abda.com.br/texto/AntonioBuainain.pdf)>. Acesso em 10 de maio 2010.
- CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: MDS; Consea, 2011.
- CARCANHOLO, Marcelo D. Inserção Externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: MAGALHÃES, J. P. A. *et al.* **Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- CARTA ABERTA DO III SEMINÁRIO NACIONAL DO PAA. Brasília, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/pdf/cartapaa.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

- CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 27-78.
- CARVALHO, Horácio M. (org.). **Sementes. Patrimônio do povo a serviço da humanidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2003.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTRO, A. B. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_. **Sete ensaios sobre a economia brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1979. p.81-146.
- CASTRO, A. C. *et al.* A agricultura brasileira e seus esquemas explicativos – as principais correntes interpretativas nas décadas de 50 a 70. *In*: \_\_\_\_\_. **Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira: síntese das transformações**. Brasília: BINAGRI, 1979. Parte I. p. 25-59.
- CASTRO, Josué de. Fome, Um Tema Proibido. *In*: CASTRO, A. M. (org.) **Fome, Um Tema Proibido** – últimos escritos de Josué de Castro. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Geografia da Fome** – O dilema brasileiro: pão ou aço. 8. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.
- CAZELLA, Ademar A.; BÚRIGO, Fábio L. **O Plano Brasil sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural**. *In*: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura nº 38, julho 2011. Rio de Janeiro, CPDA, 2011.
- CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.
- CHESNAIS, François. **Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHONCHOL, Jacques. **O desafio alimentar** – a fome no mundo. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1989.
- \_\_\_\_\_. **A soberania alimentar**. *In*: Estudos Avançados – Dossiê América Latina, vol. 19, n. 55, dez. 2005. São Paulo: 2005.
- CNSAN. **Declaração pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável**. IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Salvador: 10 nov. 2011. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/carta-politica-da-4a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 20 dez. 2012.
- COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *In*: **Planejamento e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica, v. 6, n. 12, 1995, p. 1-18.
- CONSEA. **Relatório Final** da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 1994.

- CONSEA. **Relatório Final** da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Final** da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Final** da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2011.
- \_\_\_\_\_. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil** – indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: CONSEA, novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº 007-2011/ CONSEA**, de 26 de maio de 2011. Brasília: CONSEA, 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/exposicao-de-motivos/2011/exposicao-de-motivos-007-ppa-2012-2015.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2011.
- COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política**. A Dualidade dos Poderes e outros Ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo**. Goiânia: Loyola, 2003.
- DATALUTA. Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório Brasil 2009**. Presidente Prudente: NERA /FCT/ UNESP, 2010.
- \_\_\_\_\_. Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório Brasil 2010**. Presidente Prudente: NERA /FCT/ UNESP, 2011.
- DELGADO, Guilherme C. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010a. p. 81-112.
- \_\_\_\_\_. Desigualdade Social no Brasil. *In*: MAGALHÃES, J. P. A. *et al.* **Os Anos Lula** – contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural. *In*: Rocha, M. (Org.). **Segurança Alimentar** – um desafio para combater a fome no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- DEMO, Pedro. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- FAO. **Estado Mundial de La Agricultura e La Alimentación**. Relatório. Roma: FAO, 2009. Disponível em: <[www.fao.org.br](http://www.fao.org.br)>. Acesso em: 25 fev. 2011.
- FERNANDES, Bernardo. M. **MST: formação e territorialização em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. A formação do MST no Brasil. **Petrópolis: Vozes, 2000**.
- \_\_\_\_\_. Questão agrária, pesquisa e MST. **São Paulo, Cortez, 2001**.

- FERNANDES, Bernardo. M. **Sobre a tipologia dos territórios**. [2009]. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/publicacoes.php>>. Acesso em: 29 out. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Reconceitualizando a reforma agrária**. Boletim Dataluta – jul 2010, n. 31. Presidente Prudente: NERA, 2010 (a).
- \_\_\_\_\_. Formação e Territorialização do MST no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010 (b).
- FILGUEIRAS, L. *et al.* Modelo Liberal Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos lula. *In*: MAGALHÃES, J. P. A. *et al.* **Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- FLORENCE, Afonso. O Ministro que não sabe. São Paulo: SP, 2011. Carta Capital, p. 24, 03 de agosto de 2011, **entrevista concedida a Soraya Aggege**.
- FLORES, M.X; SILVA, J. S. **O futuro sem fome**. Brasília: EMBRAPA, 1994.
- Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar. **Declaração Final**. Havana, Cuba, 07 set. 2001.
- FURTADO, C. **Análise do modelo brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- \_\_\_\_\_. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- GADELHA, Edmar e MALUF, Renato. **Contribuições da Produção para autoconsumo no acesso aos alimentos**. *In*: Democracia Viva, n.39, junho de 2008.
- GERMER, C. **O Sentido Histórico da Reforma Agrária como processo de redistribuição da terra e da riqueza**. *In*: Reforma Agrária, volume 34, n.1. jan./jun. 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- GOMES JR, Newton N. **Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no marco das necessidades humanas básicas**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Pobreza, desnutrição e segurança alimentar: tentando novo diálogo a partir do conceito de necessidades humanas básicas. Revista Ser Social n. 18. Brasília: UNB, 2006.
- GOMES, Renata M. **Ofensiva do Capital e Transformações no Mundo Rural: a resistência camponesa e a luta pela terra no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia: UFU, 2004.
- GOUGH, Ian. **What are human need?** *In*: Franklin, Jane. Social policy and social justice. Cambridge Polity Press: 1998.

- GOVERNO PARALELO. **Política Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: Governo Paralelo, 1991.
- GRAZIANO NETO, Francisco. A (difícil) interpretação da realidade agrária. *In*: SCHMIDT, B.V.; MARINHO, D.C.; ROSA, S.L.C.. **Os assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: ed. UNB, 1998. P.153-169.
- \_\_\_\_\_. Recolocando a questão agrária. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRRS, 1994.
- GRZYBOWSKI, C. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis: Fase/ Vozes, 1987.
- GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- HENRIQUES, R. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. *In*: NOLETO, M.; WERTHEIN, J. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003.
- HOFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Caderno CEDES, ano XXV, n.55, nov/ 2001.
- IAMAMOTO, Marilda. **A questão social no capitalismo**. Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, jan./jun. 2001.
- \_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2 Ed. Cortez Editora, 1999.
- IANNI, Octávio. **A crise de Paradigmas na Sociologia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 13. Ano 5, jun. de 1990.
- IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiárias**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Segurança alimentar 2004-2009**. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2009. Rio de Janeiro, IBGE: 2010.
- \_\_\_\_\_. **Segurança Alimentar: 2004-2009**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010**. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro, IBGE: 2011.
- INAN. **Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição**. Brasília: INAN/ IPLAN/ IBGE: 1990.
- INSTITUTO DE CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2001.
- IPEA. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Livro 8. Brasília: IPEA, 2010.

- IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Volume 19. Brasília: IPEA, 2011.
- ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT Comentadas para Trabalhos Científicos**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá Editora, 2012.
- JACCOUD, Luciana. **Pobres, Pobreza e Cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Texto para discussão n.1372, Brasília: IPEA, 2009.
- KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. IN: **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, 1990. P.113-223.
- KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural, 1998.
- LACERDA, Celso. Meta de Assentamentos será menor, admite o INCRA. São Paulo: SP, 2011a. Carta Capital, 11 de março de 2012, **entrevista concedida a Marcelo Pellegrini**.
- \_\_\_\_\_. Sob Dilma, Assentamentos diminuem. São Paulo: SP, 2011b. O Estado de São Paulo, 05 de março de 2012, **entrevista concedida a Roldão Arruda**.
- LUXEMBURGO, R. **Greve de massas, partidos e sindicatos**. São Paulo: Ed. Sociais Textos, 1976.
- MADELEY, John. **O Comércio da Fome**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- MAGALHÃES, J. P. A. Estratégias e Modelos de Desenvolvimento. In: MAGALHÃES, J. P. A. *et al.* **Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009a
- \_\_\_\_\_. Políticas Agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sérgio (org.) **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Construção do SISAN, mobilização e participação social. IN: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Volume II. Brasília: MDS, 2010. P. 27-37.
- \_\_\_\_\_. **Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação**. Relatórios Técnicos. Rio de Janeiro: agosto/ 2006.
- MARQUES, Paulo E. M. **Segurança Alimentar**: A intervenção da Associação Brasileira de *Agrobusiness* no campo de disputa e produção ideológica. Dissertação de mestrado. Programa de mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, UFRRJ. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1996.
- MARTINS, José de Souza. **Expropriação e Violência**: a questão política no campo. São Paulo: Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. Os Camponeses e a Política no Brasil. **Petrópolis: Ed. Vozes, 1981**.

- MARX, Karl. A Lei Geral da Acumulação Capitalista. *In*: MARX, K. **O capital**. V.I. Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 187-259.
- \_\_\_\_\_. **O Manifesto Comunista**. URSS: Edições Progresso, 1987.
- MAURIEL, Ana P. O. **Combate à pobreza e (des) proteção social**: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. Praia Vermelha, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v. 14/15, p. 48-71, 2006.
- MAZZETO, Carlos Eduardo. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural**: novos caminhos. Belo Horizonte, 2006.
- MDA. **Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006**. Brasília: MDA, 2009. Disponível em: <<http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/2246122356.pdf>>. Acesso em: 08 fev.2010.
- MDS. **Nota pública**: MDS reafirma que não há ruptura de parceria com a ASA/ AP1MC, de 13 de dezembro de 2011. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>. Acesso em: 14 dez. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Nota MDS**, de 02 de maio de 2011. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <[www.brasilsemisera.gov.br](http://www.brasilsemisera.gov.br)>. Acesso em: 03 mai. 2011.
- MDS/SENARC. **Relatório de Gestão 2010**. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília: MDS, 2011.
- MDS/SESAN. **Relatório de Gestão 2010**. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: MDS, 2011.
- MDS/SNAS. **Relatório de Gestão 2010**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2011.
- MEDEIROS, Leonilde S. **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.
- MESZAROS, George. O MST e o Estado de Direito no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 433-460.
- MÉSZÁROS, István. Economia, política e tempo disponível: para além do capital. *In*: **Margem esquerda**: ensaios marxistas. São Paulo: Boitempo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ir além do capital. *In*: COGGIOLA, Osvaldo (org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Net/ Xamã, 1996.
- MINAYO, M. C.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo**: oposição ou complementariedade? Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-248, jul.-set. 1993.
- MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento – Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 6 ed. São Paulo/ Rio de Janeiro: Editora Hucitec-Abrasco, 1999.
- MINAYO, M. C. S; NETO, O. C. Introdução: Raízes da fome. *In*: MINAYO, M. C. S (org.). **Raízes da Fome**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

- MINEIRO, Adhemar S. Desenvolvimento e Inserção Externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. *In*: MAGALHÃES, J. P. A. *et al.* **Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saúde dos Trabalhadores Rurais de Assentamentos e Acampamentos da Reforma Agrária**. Série Avaliação – Número 7. Brasília, 2001.
- MOREIRA, Crispim; SANTARELLI, Mariana. Da lei à mesa: a construção institucional da política nacional de segurança alimentar e nutricional. *IN*: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Volume II. Brasília: MDS, 2010. P. 14-26.
- MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.
- MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. *In*: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2008. p. 133-146.
- MULLER, Geraldo. São Paulo – o núcleo do padrão agrário moderno. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre, Ed. Da Universidade/UFRRS, 1994. p. 221-237.
- MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **Análise de Políticas Sociais**. Paris: Edições Montchrestien, 1998. (tradução livre, não autorizada, de Elcylene Leocádio).
- NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. *Temporalis* 3. Ano II. Rio de Janeiro. ABEPSS. Janeiro a junho de 2001.
- \_\_\_\_\_. Repensando o balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- NORONHA, Andrius E. **A reforma agrária na visão dos intelectuais da década de 1960**. Anais do IX Encontro Estadual de História. Associação Nacional de História, Seção Rio Grande do SUL – ANPUH-RS, 2008.
- OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do estado capitalista**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1991.
- OLIVEIRA, Ariovaldo U. O campo brasileiro no final dos anos 80. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRRS, 1994..
- \_\_\_\_\_. **A agricultura camponesa no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- \_\_\_\_\_. Barbárie e Modernidade: o agronegócio e as transformações no campo. *In*: OLIVEIRA, A. U; MARTINS, H. **Agricultura brasileira: tendências, perspectivas e correlações de forças sociais**. Brasília: Via Campesina Brasil, 2004. p. 5-34.

- OLIVEIRA, Ariovaldo U. Caderno de Estudos MDS. **Ações de Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-Assentamentos do II PNRA**. Não Publicado. Arquivo SESAN/ MDS. 2008.
- \_\_\_\_\_. A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. *In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PASSARINHO, Paulo. Apresentação. *In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PASTORINI, Alejandra. **Assistencialização da proteção social e os programas de combate a pobreza no Brasil**. In: Ser Social 18 – Pobreza e Desigualdade na América Latina. Brasília: Universidade de Brasília, Janeiro a junho de 2006.
- PELÁEZ, Francisco J. Contreras. **Derechos Sociales: Teoría e ideología**. Madrid: Tecnos, 1994.
- PELIANO, Anna. Lições da História – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. IN: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Volume I. Brasília: MDS, 2010. P. 26-41.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania**. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.
- \_\_\_\_\_. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez Editora, 2008(a).
- \_\_\_\_\_. Discussões Conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING *et al* (Org.). **Política Social no capitalismo – tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez Editora, 2008(b).
- PEREIRA, Hamilton. Somos a perigosa memória das lutas. In: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 479-492.
- PESSANHA, Lavínia D. R. **Segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas: implicações para o caso brasileiro**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.
- \_\_\_\_\_. **A Experiência Brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento – breve histórico**. Cadernos de Debate, Vol. XI, 2004.
- PESSANHA, Lavínia D. R; Wilkinson, John. **Transgênicos, Recursos Genéticos e Segurança Alimentar**. São Paulo: Armazém do Ipê, 2005
- PINHEIRO, Ana Maria. O Estatuto da Terra e o PNRA. *In: PINHEIRO, Ana Maria. Assentamentos de reforma agrária em Goiás*. Goiânia: Ed. da UFG, 1999.
- PINTO, Luís Carlos Guedes. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período 1964 – 1984. **Reforma Agrária**. Campinas, ABRA, p.65-92, jan./abr. 1995.

- PISÓN, José Martínez. **Política de bienestar**: um estúdio sobre los derechos sociales. Madrid: Editorial Tecnos, 1998.
- PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.undp.org.br/>. Acesso em: 18 mai. 2010.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- POLI. O. **Leituras em movimentos sociais**. Chapecó: Grifos, 1999.
- PRADO JR, C. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. **Reforma Agrária, compromisso de todos**. Brasília, 1997.
- PSAN-BA. **Projeto de Segurança Alimentar em Acampamentos da Reforma Agrária do Estado da Bahia**. Arquivo SESAN/ MDS. Processo interno: 71000.009287/2007-66. 2007. Brasília: 2007.
- RAMON, M. D.; PUJOL, A. F. T.; PERDICES, N. V. **Agricultura, alimentación y hambre: agravación de las desigualdades a escala mundial**. In:\_\_\_\_. Geografía Rural (Colección Espacios y Sociedades, Serie General, n.10). Madrid: Editorial Síntesis, 1995.
- RAMOS FILHO, E. S. **Questão Agrária Atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006). Presidente Prudente, 2008. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlia de Mesquita.
- RANGEL, I. Questão agrária e agricultura. In:\_\_\_\_. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Prefácio de José Graziano da Silva. Porto Alegre: UFRRS, 2000. p.143-168.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Reforma Agrária e distribuição de renda**. In: STÉDILE, João Pedro (org.). A questão agrária hoje. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRRS, 1994. p.105-136.
- ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- ROUSSEF, Dilma. Dilma solta o verbo. São Paulo. SP, 2010. Carta Capital. 06 de junho de 2010, **entrevista concedida a Cynara Menezes e Sérgio Lirio**.
- SALAZAR, Andrea L. A informação sobre alimentos transgênicos no Brasil. In: ZANONI, Magda; FERMENT, Gilles (orgs.). **Transgênicos para quem?** Agricultura, Ciência e Sociedade. Brasília: MDA, 2011.
- SAMPAIO, Plínio A. A Reforma Agrária que nós esperamos do Governo Lula. In: Oliveira, A. U.; MARQUES, M. I. M (Orgs.). **O Campo no século XXI – Território de Vida, de Luta e de Construção da Justiça Social**. São Paulo: Editora Casa Amarela e Editora Paz e Terra, 2004.

- SAMPAIO, Plínio A. O impacto do MST no Brasil de hoje. In: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 397-408.
- SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia da Letras, 2004.
- SILVA, José G. A reforma agrária no Brasil. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRRS, 1994. p.165-190. SILVA, José Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: editora Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_. **A agenda que falta**. São Paulo: SP, 2012. Valor Econômico, 19 set. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/1010332/agenda-que-falta>>. Acesso em: 19 de setembro de 2011.
- \_\_\_\_\_. Mas qual reforma agrária? **Reforma Agrária**. Campinas, ABRA, 17/11, abr./jul, 1987.
- SORJ, B. O Complexo Agroindustrial. IN: SORJ, B. **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987. Cap. 2, p.29-67.
- STÉDILE, João P.; CARVALHO, Horácio M. Soberania Alimentar: uma necessidade dos povos. IN: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Volume III. Brasília: MDS, 2010. P. 144-156.
- STÉDILE, João Pedro (org.) **Programas de Reforma Agrária: 1946-2003**. A Questão Agrária 3. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- STÉDILE, João Pedro. **A proposta do MST**. In: Caros Amigos n.18, 2003.
- \_\_\_\_\_. O latifúndio. In: SADER, Emir (org.). **7 pecados do capital**. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 1999. P.163-213.
- \_\_\_\_\_. Governo Dilma foi tomado por tecnocracia de segundo escalão. São Paulo: SP, 2012. Estadão, 16 de abril de 2012, **entrevista concedida a Roldão Arruda**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/roldao-arruda/governo-dilma-foi-tomado-por-tecnocracia-de-segundo-escalao-diz-stedile/>>. Acesso em: 16 de abril de 2012.
- \_\_\_\_\_. O MST muda o foco. São Paulo: SP, 2011. Carta Capital, 01 de agosto de 2011, **entrevista concedida a Soraya Aggege**.
- TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Monica; COELHO, Maria F. P. Desafios Sociais no Brasil em 2003: da exclusão à cidadania. IN: MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**. Volume I. Brasília: MDS, 2010. P .42-52.
- TEIXEIRA, Gerson. **Fatos e mitos da política agrícola do governo FHC**. Rio de Janeiro: CPDA, 1997.
- \_\_\_\_\_. **O governo precisa mostrar serviço**. In: Caros Amigos n.18, 2003.
- TORRES, R. **O que pretende o programa de Lula**. In: Caros Amigos n.18, 2003.
- VALENTE, Flávio L. S. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

- VALENTE, Flávio L. S. **A encruzilhada dos modelos**. São Paulo: SP, 2007. Le Monde Diplomatique Brasil, 08 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=8>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2012.
- VEIGA, José E. Fundamentos do Agrorreformismo. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRRS, 1994.
- \_\_\_\_\_. **O que é reforma agrária?** 14 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.
- VIGNA, Edécio. **Baixa execução do Orçamento Agrário prejudica famílias assentadas**. Brasília: INESC, 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/biblioteca/textos/baixa-execucao-do-orcamento-agrario-prejudica-familias-assentadas-1>. Acesso em: 02 fev. 2012.
- WAMBIER, Sandro Marlus. **Capitalismo Tardio e Lumpenização Social: A Escola sob ritmo da barbárie**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.
- WOOD, Ellen M. Capitalismo e Democracia. In: Boron, Atilio *et al.* **A teoria marxista hoje**. Problemas e perspectivas. Sabrina. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Democracia contra Capitalismo** – a renovação do materialismo histórico. Boitempo Editorial, 2003.