

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Jéssica Arpino Madruga

**Porto Alegre
-2009-**

JÉSSICA ARPINO MADRUGA

SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Professor Orientador: Paulo Dabdab Waquil

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul apresentado como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

**Porto Alegre
-2009-**

Agradecimentos

Agradeço a Deus, por direcionar meu caminho a esta Universidade e à minha família pelo incentivo e completo apoio durante estes anos de graduação. Aos amigos e colegas, principalmente a Gabriela, que sempre esteve comigo desde a primeira hora de aula deste curso. Ao professor Paulo Waquil, pela confiança, pelo aprendizado e pelas contribuições para a conclusão desta etapa.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a origem do conceito de Segurança Alimentar e a forma como o assunto ganhou destaque no século XX, após a Primeira Grande Guerra. Tema que, a partir de então vem sendo debatido pelos governos e instituições internacionais, como a FAO cuja principal meta é acabar com a vulnerabilidade à fome existente no mundo. O assunto é de extrema relevância, como será abordado neste estudo, porque reflete a situação econômico-financeira das famílias. A metodologia utilizada foi um estudo divulgado pelo IBGE, a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), que mostrou que o nível de renda é um dos principais indicadores da fragilidade para consumir alimentos, mas outros, como raça, número de moradores do domicílio, presença de menores de 18 anos e sexo do chefe de família também são apontados e analisados. Não é possível estar em Segurança Alimentar possuindo somente acesso a renda. É necessário ter acesso ao alimento em quantidade, variedade e regularidade suficientes para atingir um nível satisfatório de qualidade de vida. Este é o principal assunto desta Monografia, que aborda também as conseqüências e as possíveis causas da insegurança alimentar bem como a diferença entre Insegurança Alimentar e Fome. Seguindo a Pesquisa por Amostragem de Domicílios, são demonstrados os níveis de insegurança alimentar existente no país, e a verificação de que os casos mais graves são encontrados na zona rural, principalmente das regiões Norte e Nordeste do país. Dessa forma, para superar essa situação e buscar o bem-estar das pessoas o governo intervém, e faz uso de instrumentos de política para, em colaboração da sociedade, promover a Segurança Alimentar.

Palavras-chave: Insegurança Alimentar, Fome, Pobreza, Políticas Públicas.

JEL: Q 18

ABSTRACT

This work aims to analyze the origin of the concept of Food Security and how the issue has gained prominence in the twentieth century, after the First World War. Fear that, since then has been debated by governments and international institutions such as FAO whose main goal is to end the vulnerability to hunger in the world. The subject is extremely relevant, as will be discussed in this study, because it reflects the financial situation of families. The methodology used was a study released by the IBGE, National Household Sampling (PNAD), which showed that the level of income is a key indicator for the weakness to consume food, but others, such as race, number of household members, presence of children under 18 years and sex of household head are also considered and analyzed. Can not be in food safety and it has only access to income. You must have access to food in quantity, variety and regularity sufficient to achieve a satisfactory level of quality of life. This is the main subject of this monograph, which also addresses the consequences and possible causes of food insecurity as well as the difference between Food Insecurity and Hunger. Following the search Sampling Survey, are shown the levels of food insecurity in the country, and ensuring that the most severe cases are found in rural areas, mainly in the North and Northeast. So to overcome this situation and seek the welfare of the people the government intervenes, and makes use of policy instruments, in collaboration of society, promote food security.

Key-words: Food Insecurity, Hunger, Poverty, Public Policy

JEL: Q 18

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comportamento baseado em aumento dos preços dos alimentos e os efeitos nutricionais	51
---	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Situação de segurança alimentar em domicílios particulares, por Grandes Regiões - 2004.....	30
Gráfico 2 – Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, por classe de rendimento mensal <i>per capita</i> , segundo dados da região Sul	33
Gráfico 3 – Nível de Segurança Alimentar em domicílios particulares na Região Sul.....	38
Gráfico 4 – Prevalência de Situação de segurança alimentar em domicílios particulares, com pelo menos um morador de menos de 18 anos de idade e com somente moradores de 18 anos ou mais de idade – 2004	39
Gráfico 5 – Distribuição da população residente, por cor ou raça, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil	40
Gráfico 6 – Renda total segundo condição de atividade nos municípios de Veranópolis, Morro Redondo, Salvador das Missões e Três Palmeiras – RS.....	47
Gráfico 7 - Países com projetos em andamento ou concluídos através do PESA (1995-2007)	49
Gráfico 8 – Classificação das famílias que recebem o Programa Bolsa Família, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).....	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação por nível de Obesidade	35
Tabela 2 – Percentual da população residente, em situação de segurança alimentar e de insegurança alimentar grave, existente no domicílio, segundo grupos de idade	39
Tabela 3 – Presença de Insegurança Alimentar nos Estados da Região Sul do Brasil (%)	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura para análise de iniciativas	45
---	-----------

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 - Questões extraídas do Suplemento de Segurança Alimentar da PNAD 2004 referentes à escala EBIA	77
--	-----------

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. HISTÓRICO E CONCEITOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR	15
2.1 SEGURANÇA ALIMENTAR – EVOLUÇÃO DO CONCEITO	19
2.2 SEGURANÇA ALIMENTAR <i>VERSUS</i> FOME	24
3. SEGURANÇA ALIMENTAR - EVIDÊNCIAS	28
3.1 SEGURANÇA ALIMENTAR <i>VERSUS</i> POBREZA	30
3.2 A (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR	34
3.2.1 Metodologia	36
3.2.2 Indicadores Avaliados	37
4. ESTRATÉGIAS PARA SEGURANÇA ALIMENTAR	42
4.1 PERSPECTIVAS SOBRE DIVERSIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO	44
4.2 DETERMINAÇÃO DE PREÇOS	49
4.2.1 A Escassez de Alimentos <i>Versus</i> Má Distribuição	52
4.3 INTERVENÇÃO DO ESTADO	53
4.3.1 Políticas Intervencionistas	56
4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS	58
4.4.1 Equipamentos Públicos para Alimentação e Nutrição	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	72
ANEXO A	77

1. INTRODUÇÃO

O tema central desse estudo é a Segurança Alimentar, um tema que vem sendo abordado recentemente tanto pelos governos quanto em debates acadêmicos, mas que já faz parte do dia-a-dia de muitas famílias, desde a sua origem. Dessa forma, será tratado o conceito de segurança alimentar, bem como as suas causas e conseqüências, nos casos em que as condições consideradas adequadas para o bem-estar da população não são suficientes. Nesse sentido, o conceito ganha outras abordagens, cujas classificações, de grande importância para o estudo, determinam a situação alimentar e nutricional dos indivíduos assim como de seus descendentes. Através da análise de segurança alimentar presente nos domicílios particulares das diversas regiões do país temos uma idéia de quão importante é o assunto e quais são as responsabilidades tanto da sociedade quanto do governo para promover a melhor qualidade de vida das pessoas.

A partir da fragilidade das estratégias do governo e a necessidade de assistência da maioria da população, o objetivo principal dessa Monografia é contribuir para a noção de que existem diversos desdobramentos provenientes do termo segurança alimentar. Além disso, alguns destes refletem a má distribuição de recursos no país bem como o “esquecimento”, por parte da sociedade e dos governos de parcela da população, que é mais atingida. A insegurança alimentar é a pior condição a que podem estar sujeitas as unidades familiares e apresenta três níveis que caracterizam a realidade social e que serão discutidas nessa pesquisa.

Este trabalho está estruturado em três capítulos e terá como ponto de partida a origem do termo Segurança Alimentar bem como sua inserção social através dos debates políticos e movimentos populares que denunciaram a vulnerabilidade à fome, principalmente na região rural dos estados brasileiros. Um breve histórico será explanado neste primeiro capítulo para mostrar a evolução do tema, que mudou o foco de discussões políticas e orientou para a necessidade de pesquisas das condições de vida das pessoas. Encerra-se o capítulo com a relação entre Segurança Alimentar e Fome mostrando, através da literatura pesquisada, as peculiaridades de cada um dos temas e a situação alimentar e nutricional de cada uma das regiões analisadas.

Algumas evidências serão analisadas através da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD, 2004)¹, que reflete, através do cadastro de unidades familiares, baseada no censo demográfico realizado no ano de 2000, os pontos críticos de insegurança alimentar. Este assunto será tratado no terceiro capítulo e, a amostra classifica a insegurança alimentar em três níveis a fim de precisar o número de indivíduos que se encontram nesta situação. A escala foi formulada com base na declaração de moradores de unidades domiciliares cadastradas, situadas nas cinco regiões do país e serve como referência para vermos as diferenças existentes entre insegurança alimentar e fome. As pessoas que não possuem renda para adquirir os alimentos necessários, em quantidade e qualidade suficientes a fim de se manterem capazes de estudar e trabalhar, se enquadram em uma das seguintes classificações: insegurança alimentar leve, moderada ou grave.

Dentro desses três aspectos, a insegurança alimentar grave é aquela em que as pessoas não terão acesso ao alimento e não sabem quando será a sua próxima refeição. Nesse ponto, conforme será abordado no terceiro capítulo, o nível de restrição é máximo, onde as famílias perderam seu poder aquisitivo (pela desvalorização do salário mínimo, aumento de preços, desemprego etc.), que garantia a compra dos alimentos para o consumo diário mas que, dadas diversidades citadas, não têm expectativa de melhorar a sua condição.

Os demais níveis de insegurança alimentar, leve e moderado, representam situações nas quais os indivíduos comem pouco por falta de renda; se alimentam inadequadamente porque não ingerem os nutrientes necessários para uma vida saudável (podem desenvolver doenças que impedem absorção de nutrientes); e aqueles que precisam de reeducação alimentar, pois, se alimentam em excesso (causa da obesidade e doenças cardiovasculares) (Silva *apud* Ramos ; Buainain, 2007). Nesses casos não há total restrição de acesso ao alimento, como na insegurança alimentar grave, na qual a vulnerabilidade à fome é a principal característica e o principal desafio nos países que buscam desenvolvimento econômico e social.

A fome, conforme o autor, só será superada alcançando o nível de segurança alimentar, se houver um modelo de desenvolvimento econômico que privilegie a

¹ Para o aprofundamento do estudo foi utilizada a PNAD referente ao ano de 2004 pois neste ano houve o Suplemento sobre Segurança Alimentar.

inclusão social das pessoas que passam fome, com distribuição mais equitativa de renda, geração de empregos, melhores salários e, principalmente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Em nosso país, do total da população, existem 3 351 156 pessoas que se encontram em situação grave de insegurança alimentar, o que representa 6,5% da população, rural e urbana, segundo dados da PNAD (2004).

Outro dado importante, sobre o qual diversos autores concordam, é que a insegurança alimentar e a fome são a causa e a consequência da pobreza da população. Ou seja, o baixo nível de poder de compra e a escassez de oportunidades para emprego das habilidades individuais no exercício do trabalho e da educação, reduzem a qualidade de vida e o bem-estar das famílias. Condições básicas de fornecimento de água, habitação, vestuário e saúde ficam em segundo plano já que toda a renda auferida é destinada ao consumo de alimento.

Com esse estudo podemos ver, ainda no terceiro capítulo, que diversos autores concordam que o acesso da população aos alimentos é determinado pela renda do consumidor, colocando as causas e consequências que levam 25% da população tanto rural quanto urbana da região sul do Brasil estar situada em nível de insegurança alimentar (PNAD, 2004). As regiões apresentam diferentes situações, sendo que a população do Nordeste ainda é a que mais enfrenta este problema social.

A partir dos dados pesquisados em referências como o IBGE, FAO, Ministérios de Desenvolvimento Social e Agrário verifica-se no quarto capítulo, as estratégias do governo para a agricultura familiar, e a importância da participação social na execução de políticas públicas de fomento a renda, alternativas a produção na unidade familiar agricultora, e os programas atuais de transferência de recursos do governo, como o PRONAF, o PAA e o Programa Bolsa Família. Esses programas são voltados àqueles que possuem um cadastro junto ao governo federal e são beneficiados com o aumento na produtividade, aquisição de um novo equipamento para produzir, acesso a refeitórios comunitários etc.

Concluindo o estudo, o que se pretende demonstrar são as diferenças existentes entre as regiões brasileiras, em termos de distribuição de recursos, no sentido da reflexão à carência alimentar e nutricional de parcela da população. Com a análise de diversos autores, mostrar as condições básicas para a vida com igualdade e dignidade, proporcionadas pela parceria entre governo e sociedade.

2. HISTÓRICO E CONCEITOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Desde que o tema Segurança Alimentar ganhou importância, se tornou objetivo primordial para o desenvolvimento de economias, para que a sua população tenha melhor qualidade de vida, através do trabalho, condições de educação e de moradia e, assim, manter o ciclo econômico dos mercados interno e externo ativo. Através de políticas públicas de transferência de renda, o governo auxilia as famílias para que mantenham certo nível de vida e de bem-estar, fornecendo créditos para que adquiram, à medida de suas necessidades, alimentação para a sua família.

O termo Segurança Alimentar teve suas raízes num período conturbado do ponto de vista mundial e se seguiu como fator de cada vez mais destaque e importância, sendo visto como estratégia alimentar para alguns países. Os governos passaram a destinar maior atenção e recursos financeiros a fim de atender às necessidades da maior parte da população, que se encontrava em situação de extrema pobreza e esquecimento.

Como veremos nesse estudo, o debate sobre (In) segurança alimentar surge após a I Guerra Mundial (1914-1918), quando havia o interesse de um país sobre outro, com os países ricos buscando expandir seus territórios através da apropriação dos demais numa corrida bélica. Nesse período, os povos sofriam com desnutrição, doenças e miséria, muitos morriam sem assistência nenhuma. Desde então, o conceito de segurança alimentar é tema de discussões, debates e congressos entre os países para que haja maior atenção às suas populações a partir da mobilização social e do próprio governo.

Baseado em relatórios que reúnem características da população, divulgados pela Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU) podemos analisar a situação das populações em diversos países. Além disso, os relatórios trazem possíveis causas do impedimento do acesso das pessoas aos alimentos na qualidade e quantidade suficientes para toda a vida do indivíduo e seus descendentes.

As crises no decorrer dos anos, que afetam todos os países, bem como as do petróleo (1973 e 1979) e dos preços das *commodities* principalmente, são as mais apontadas e de maior relevância. A crise do petróleo, também chamada de Crise da Escassez, envolveu corte no fornecimento da *commodity*, que ficou mais cara, afetando

o consumo tanto no setor rural quanto urbano. A elevação dos preços dos alimentos está relacionada, entre outros fatores, aos desequilíbrios do clima: com chuvas muito fortes ou secas prolongadas, causando perdas sem proporção na agricultura e reduzindo a oferta de alimentos.

Tendo em vista as carências da população de seus países, os governos veem a importância do assunto cada vez maior e se posicionam. No Brasil, em 1985, o Ministério da Agricultura estabeleceu através da “Política Nacional de Segurança Alimentar”, medidas para atender a essa demanda da população,

A situação da população no país é vista através da pesquisa efetuada pelo IPEA, pela primeira vez, em 1993, e foi chamada de “O Mapa da Fome”. Causou impacto na sociedade pelo elevado nível verificado do número de pessoas em situação de indigência, principalmente na região Nordeste, onde o percentual da população rural que podia adquirir apenas uma cesta básica por mês era de 70%. Em seguida foi criado o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), com o objetivo de implantar e coordenar as políticas de combate à fome e à miséria no país promovendo contato entre governo e sociedade. Segundo publicação de Josué de Castro *apud* Abramovay (1996), o Nordeste do Brasil é a região que apresenta a menor valorização da mão-de-obra no setor agrícola e, por isso, deve haver maior inserção local e econômica da população nas atividades de agricultura. Já em 2006 foi criado o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que reconhece e legitima o direito do cidadão no acesso ao alimento. Além disso, o SISAN prevê a responsabilidade do Estado no monitoramento, avaliação e acompanhamento da situação nutricional da população, bem como oferecer programas, ações e serviços em parceria com Estados, Municípios e a sociedade.

Desde então o Estado se tornou cada vez mais importante no auxílio às famílias que moram nas regiões de agricultura e que dependem dela como meio de trabalho e de renda. Um Estado mais ativo e interventor é verificado quando apresenta políticas voltadas à agricultura e que visem beneficiar as famílias, fornecendo créditos para produzir, assistência técnica, saúde, moradia, condições básicas de saneamento e educação. Dessa forma, o indivíduo é capaz de se desenvolver através do trabalho e garante a sua renda familiar, o que lhe permite o consumo e acesso a alimentação adequada.

No entanto, o Estado sozinho é incapaz de garantir o bem-estar da sociedade, sendo que se faz necessária a participação dos beneficiários no processo de construção, implantação e gestão das políticas, potencializando os resultados (Muller, 2007). Esse processo caracteriza um movimento para a maior descentralização das políticas públicas bem como a mobilização da sociedade.

A concessão de crédito aos pequenos agricultores é uma iniciativa que veio, no Brasil, através do PRONAF (Programa Nacional para a Agricultura Familiar), em 1996, com o cadastro das famílias, seguida e, ampliando sua divulgação, do aumento do nível de assistência técnica ao trabalhador rural. No entanto, o Pronaf fornece o crédito, mas não assegura no caso de um desequilíbrio climático, a perda da produção, restringindo-se ao fornecimento do crédito.

Dessa forma, a família encontra-se vulnerável e muitas acabam por deixar o campo. Assim, o governo tem o papel de garantir que essas famílias permaneçam e continuem produzindo através de programas que amparem o agricultor no caso de perdas por estiagem ou chuva excessiva, como o SEAF (Seguro da Agricultura Familiar). O Plano Safra 2009/2010 tem por objetivo ampliação e melhoria do acesso ao crédito ao produtor rural que está cadastrado no Pronaf e veio como programa que une o acesso ao crédito e o seguro agrícola.

Com esse estudo sobre a Segurança Alimentar pretende-se contribuir para aumentar as pesquisas em torno do tema, bem como agregar em volume de dados a questão da participação do Estado e sua importância para a qualidade de vida das pessoas. A partir do estudo sobre políticas públicas, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar), o Garantia-Safra, Programa do Leite, o Pronaf e o Plano Safra, investigar a forma como estas chegam à população e os benefícios que trazem a ela. Visar a melhoria na qualidade de vida da população, começando pelo seu direito básico, que é a alimentação, ampliando as oportunidades de trabalho e reduzindo as desigualdades sociais com distribuição de recursos mais equitativa.

O governo assume papel fundamental no auxílio às pessoas que necessitam assistência e, desde que o assunto tomou importância global pelos dados da fome no mundo e no país, principalmente, os governos no Brasil vêm implantando algumas medidas assistenciais que garantam o acesso da população (desde que comprovado nível baixo de renda e que mantenha seus filhos na escola), tais como Auxílio-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás. No governo Luis Inácio Lula da Silva, o Programa Fome Zero veio com muito destaque. A renda era transferida através de um cartão, cujas famílias utilizavam-no para a compra de comida, tendo em vista que as pessoas gastam maior parte da sua renda em alimento. No entanto, algumas polêmicas se seguiram quanto à má utilização do cartão magnético, e o programa, apesar de fazer parte das propagandas do governo Lula, perdeu força.

A integração dos programas implantados anteriormente e durante o governo atual deu origem ao chamado Bolsa Família. Além de aumentar a renda da população, foi ampliado o escopo de pessoas atingidas pelo programa.

A pesquisa sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é baseada em estudos feitos por órgãos do governo, como o IBGE (PNAD) e CONSEA, que foi extraída a partir de entrevista nos domicílios em todas as regiões do país. Um questionário constando quinze perguntas foi aplicado a cada cidadão e, a partir dos resultados, é feita a distinção do nível de (In) Segurança Alimentar. Os níveis podem ser de três tipos, tais quais: leve, moderada e grave. O estudo aponta resultados de acordo com indicadores como nível de renda, faixa etária, sexo e raça do indivíduo e sua família.

Outro objetivo dessa pesquisa é fornecer conteúdo crítico para analisar o efeito das políticas do governo para o auxílio à população situada na faixa de risco da (In) Segurança Alimentar, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família. O estudo traz, com isso, uma discussão e o que pensam alguns autores a respeito da intervenção do Estado e a necessidade de mobilização social para que se efetivem os programas do governo.

A partir da próxima seção será explanada a evolução do tema desde o início do século XX, onde poderá ser vista a diferença de concepção do tema até a década de 50 e a partir dela. As diferentes abordagens aparecem com a relevância que o assunto adquire no decorrer do século.

2.1 SEGURANÇA ALIMENTAR – EVOLUÇÃO DO CONCEITO

Em âmbito internacional, o conceito de segurança alimentar foi associado ao de segurança nacional, ou seja, à capacidade dos países em produzir o seu próprio alimento e mantê-los em estoque. Após a I Guerra Mundial, percebendo-se que poderia haver a dominação de um país sobre outro, o controle do fornecimento de alimentos se tornou fator estratégico. Um país mais poderoso poderia se apropriar de um país mais fraco pela dependência desse último do comércio externo. Portanto, se tratava de uma questão de segurança nacional para todos os países a existência de “estoques estratégicos” de alimentos e se fortalecia a idéia de produção para o autoconsumo, conforme destaca Menezes (1998) *apud* Maluf (2007).

A segurança alimentar, no início do século XX, trazia o conceito de disponibilidade física de alimentos para atender determinada demanda e o conceito estratégico, no sentido do bloqueio do fornecimento no caso de um conflito bélico. Em 1940, inicia-se a criação da Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU). Por conseguinte, em novembro de 1953, a VII Sessão da Conferência da FAO trouxe a discussão de que assistência alimentar (utilizando os excedentes de alimentos) era vista como segurança alimentar. (Lehman, 1996 *apud* Valente, 2002).

Entre 1972 e 1974 houve a chamada crise de escassez, onde a 1ª crise do petróleo afetou a produção e o comércio mundial. Além disso, a quebra de safras devido às variações climáticas em que a produção é parcial ou totalmente destruída, em importantes países produtores afetou o abastecimento. Por conseguinte, em 1974 a Conferência Mundial de Alimentação estava focada na formação e manutenção de estoques nacionais como a solução dos problemas alimentares. Ou seja, um maior volume de produção (oferta de alimentos) destinado a atender apenas o mercado interno, que, historicamente, sofre com a sua má distribuição.

No entanto, amenizada a crise de escassez, que não foi a recuperação desejada pela Revolução Verde - que afirmava que a desnutrição e a fome estariam relacionadas com a quantidade de alimentos produzidos e que as duas situações seriam resolvidas com o aumento da produção, assegurado por um modelo de grandes propriedades monocultoras e uso intensivo de insumos químicos -, o problema verificado não estava no volume produzido propriamente, mas sim no acesso da

população a essa produção, pois os problemas sociais de subnutrição e fome persistiam. No início da década de 1980 o desafio era desvendar o impasse entre demanda e distribuição equitativa.

[...] reafirma-se a necessidade da redistribuição dos recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais para a garantia da segurança alimentar. (VALENTE, 2002)

No entanto, em 1986 foi criado o Grupo de Cairns, formado por um grupo de países exportadores de produtos agropecuários, do qual o Brasil foi membro ativo, que difundiu a idéia de que “programas de auto-suficiência alimentar são formas inapropriadas, inefetivas e custosas de se alcançarem os objetivos de segurança alimentar e afetam negativamente os interesses de outros países” (Cavalcante *et al*, 1996). Dessa forma, a maneira de se garantir a oferta de alimentos seria garantir um estoque adequado para prevenção contra escassez e a diversificação de fontes de suprimento, com melhora da eficiência produtiva e ação disciplinadora de políticas agrícolas e das barreiras ao comércio.

A notoriedade da preocupação com o nível de segurança alimentar, no país, veio em 1985, quando surgem as primeiras referências em nível documental do Ministério da Agricultura, em meio à importância do assunto dada pela sociedade. Com isso, houve a elaboração da “Política Nacional de Segurança Alimentar” para atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência produtiva. Essa política, no entanto, não trouxe muitos resultados, pois estava limitada a avaliar o controle do estado nutricional das pessoas através da Vigilância Sanitária (Maluf, 1996 *apud* Hirai, 2007). Por conseguinte, a criação da Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, reafirmou a idéia de que alimentação é um direito básico, ratificou que segurança alimentar e segurança nutricional devem ser discutidas conjuntamente e identificou também, a incapacidade de acesso aos alimentos por parcela significativa da população brasileira (Instituto de Cidadania, 2001 *apud* FRITZ *et al*, 2008).

O conceito de Segurança Alimentar ampliava-se incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se então a falar de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 1995 *apud* HIRAI *et al.*, 2007).

Em 1990 amplia-se o conceito de segurança alimentar no sentido de inserir qualidade nutricional, sanitária, biológica e cultural aos alimentos e às dietas. Ao mesmo tempo, entram em cena preocupações com a sustentabilidade dos recursos naturais, meio ambiente e desenvolvimento adequado para maior qualidade de vida da população. No ano de 1992 foi realizada a Conferência Internacional de Nutrição (FAO, 2002), onde se adota o conceito de segurança alimentar domiciliar, conforme Valente (2002). Ou seja, uma abordagem mais humana, preocupada com a situação de assistência básica à saúde, com o fornecimento de água potável, moradia, roupas, nutrição e saneamento básico, e o relacionamento entre os indivíduos da unidade familiar. Por conseguinte, adota-se a alimentação adequada e saudável como um direito de cada cidadão.

Em 1993 veio a criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) com o objetivo de coordenar e implantar o Plano Nacional de Combate a Fome e a Miséria dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização (Crusius, 1993 *apud* Valente, 2002). A partir da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA, 1994), se coloca o tema como uma das estratégias de desenvolvimento social que exige a parceria entre governo e população civil. A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é, conforme descreve Maluf (2004), “[...] um objetivo de ações e políticas públicas subordinado a dois princípios: o direito humano à alimentação adequada e saudável e à soberania alimentar”.

2.1.1 Direito à Alimentação

Todo o cidadão tem direito à alimentação saudável e suficiente desde o início da sua vida até a sua morte. Dessa forma, o indivíduo pode garantir a sua saúde e a dos seus familiares, tanto no presente quanto na continuidade da vida. Cada família, habitante de cada região do seu país tem o seu valor, sua cultura, hábitos e práticas alimentares. Ao estar alimentado, o ser humano fortalece a sua atividade física e mental

através da educação e do trabalho, ampliando as suas capacitações. Assim, os recursos e os meios para produzir e adquirir alimentos seguros e saudáveis, que possibilitem uma alimentação adequada, devem ser assegurados a toda a população (Valente, 2002).

No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966), pode-se ler que:

O Direito de alimentar-se significa o direito a todo o cidadão de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho.

Não assegurando esse direito às pessoas, o Estado priva a população à vida com saúde e acaba tendo de adotar medidas para remediar o problema à medida que as pessoas envelhecem. A questão do direito à alimentação passa a se inserir no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e de satisfação de outras necessidades básicas (SEN, 2000).

Através do estudo de Valente (2002) *apud* Hirai (2007), o direito básico à segurança alimentar chama atenção a cinco aspectos básicos, tais quais:

- Questão Alimentar é um direito humano básico à alimentação e à nutrição;
- Este direito deve ser garantido através de política pública e privada;
- O papel do Estado é o de proteger o exercício desse direito;
- A importância da participação e atuação da sociedade civil nas situações e circunstâncias em que o Estado é incapaz de agir;
- O reconhecimento de que cada setor, mercado e Estado tem o seu papel, e cabe à sociedade, mediá-los.

Além disso, na Declaração dos Direitos Humanos, promulgada há 50 anos, temos que:

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

Tendo assegurado o direito à alimentação, podemos garantir um ciclo de vida com alimentação de qualidade, em todos os aspectos, de acordo com as suas práticas alimentares, sua cultura, região ou origem étnica. Isso é fundamental para garantir uma boa qualidade de vida com os cuidados necessários, principalmente aos idosos e às crianças. No estudo de Valente (2002), *Direitos Humanos à Alimentação: desafios e conquistas*, o autor lembra ainda que “a alimentação é um direito do cidadão e a segurança alimentar e nutricional, para todos, é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade”. Dessa forma, o Estado deve atuar como soberano, através das políticas públicas para esse segmento social e, conforme veremos na próxima seção, garantir o bem-estar da população.

2.1.2 Soberania Alimentar

Devido à intensa internacionalização da economia desde a década de 1990, a perda de capacidade dos Estados nacionais em formular políticas agrícolas e alimentares vem sendo discutida (Menezes, 2001 *apud* Maluf, 2007). A soberania alimentar está relacionada ao poder soberano dos governos e à perspectiva do direito humano à alimentação em relação às práticas mercantis. Ou seja, “a promoção da segurança alimentar requer o exercício soberano de políticas relacionadas com alimentos e à alimentação, que se sobreponham à lógica da regulação privada e incorporem aquelas como um direito humano”. Formando, assim, uma conexão entre as ações e políticas públicas de segurança alimentar e o princípio da soberania alimentar que a qualifica (Maluf, 2007).

Soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, (...) respeitando suas próprias culturas e diversidades (...). 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 (FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. HAVANA , 2001).

Soberania alimentar inclui também que políticas adotadas não comprometam a soberania de outros países, como acontece em acordos internacionais, comércio e investimentos. O abastecimento interno não deve ser interrompido por leis ou regras estabelecidas por outro país e a população deve ter acesso ao produto (Maluf, 2007). Fazendo uso do seu poder público, o governo intervém na distribuição desses recursos, visando maior equidade, e, a sociedade, assume o papel de aderir à causa e participar efetivamente na promoção da segurança alimentar, evitando o nível mais crítico, que será visto na próxima seção, de fome coletiva.

2.2 SEGURANÇA ALIMENTAR *VERSUS* FOME

No Brasil, o conceito de segurança alimentar evoluiu junto às lutas em favor da democratização, por uma sociedade com maior igualdade e justiça. Josué de Castro introduziu o caráter político e social da fome cobrando atitudes de cunho social para a questão. Este pensador teve papel influente na criação da FAO, da Campanha Mundial contra a Fome e de Luta pela Paz mas foi exilado em 1964, quando representante do país na ONU. Josué de Castro classificou a fome como o “flagelo fabricado pelos homens contra outros homens”. Morreu no exílio mas é reconhecido por trazer à discussão o assunto de que as elites brasileiras, bem como dos demais países da América tentaram minimizar o problema da fome, “mascarando” a situação de miséria enquanto puderam (Castro, 1963). Na obra *Geografia da Fome* o autor explica que um país com uma extensão territorial como o Brasil, onde diferentes etnias e culturas foram se adaptando e desenvolvendo, a estrutura econômico-social age num sentido desfavorável ao aproveitamento racional dos recursos alimentares. Cada região possui a sua dieta habitual calcada em seus produtos típicos que acabam por caracterizar diferentes áreas alimentares, como citado na obra:

- 1) Área da Amazônia;
- 2) Área da Mata do Nordeste;
- 3) Área do Sertão do Nordeste;
- 4) Área do Centro-Oeste; e
- 5) Área do Extremo-Sul.

No entanto, nem todas essas áreas apresentam o rigor das áreas de fome, que é aquele em que “[...] pelo menos metade da população apresenta manifestações de carências nutritivas, sejam manifestações permanentes (fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome) [...]”. Das cinco grandes regiões enumeradas, as duas primeiras, área da Amazônia e área da Mata do Nordeste (Nordeste açucareiro) foram classificadas como áreas de fome endêmica, ou crônica; enquanto que a área do Sertão do Nordeste é aquela que apresenta epidemia de fome, ou fome aguda intermitente (Castro, 1963). As outras duas áreas, apesar de não possuírem hábitos alimentares considerados perfeitos, não apresentam deficiências alimentares a ponto de que a fome seja considerada coletiva.

A fome é um problema social que traz sérios precedentes para a sociedade. Até meados da década de 40 existia a idéia de que a fome era causada pelos fenômenos climáticos, ou seja, a percepção de que fome era um fenômeno natural. Essa concepção naturalista, conforme destacou Silva (2006) ganhou legitimidade no país por, basicamente dois aspectos a saber: o primeiro pela ausência de um estudo ou meio de comunicação que demonstrasse a situação de parcela da população empobrecida; e segundo, as elites não dispndiam atenção necessária por acreditarem que a fome era causada pelo clima, evitando intervenções públicas para a resolução do problema.

A transformação das necessidades dos indivíduos são trazidas à discussão à medida que o aumento da situação de fome e o que Silva (2006) chama de flagelo social (fome, desnutrição e pobreza) aumentam. Dessa forma, no decorrer do século, a classe de trabalhadores entra em cena no cenário político e originou o que o autor denomina em seu artigo, de questão social.

Mesmo com o advento da Revolução Verde na década de 70 e a crença de que poderiam haver incrementos exponenciais na oferta de alimentos através de inovações tecnológicas, passou a ser questionada a sustentabilidade dessa tecnologia e a disponibilidade de recursos necessários para promover o aumento na produtividade. Ou seja, a Revolução Verde trouxe consigo a idéia de cultivo da monocultura, que implica em altos custos e emprego de fertilizantes e pesticidas que prejudicam o meio-ambiente. (Hirai *et al*, 2007).

Desde a década de 1990 a produção de grãos como soja, milho, arroz, trigo, feijão, algodão e sorgo cresce sem precedentes. Portanto, o Brasil não apresenta dificuldades na disponibilidade de alimentos, está acima do padrão mínimo estabelecido pela FAO. Em contrapartida, é preciso fortalecer as políticas sociais que favoreçam a melhor distribuição e redução do número de pessoas que passam fome (Casaril, 2005).

No Brasil, a existência da fome epidêmica é mais evidente e generalizada, na qual atinge grandes massas de população; pessoas que por gerações receberam como herança a pobreza e a fome (Carneiro, 1997). Apesar de o país ser um dos maiores produtores de grãos do mundo, no Brasil a população brasileira tem sua alimentação comprometida diariamente por não ter acesso a esses alimentos. Acesso a alimentos é a garantia que toda a população tem a alimentos em qualidade e quantidade suficientes durante toda a sua vida, incluindo a água, como um elemento básico.

O “Mapa da Fome”, divulgado pelo IPEA, mostrou os números da indigência no Brasil no ano de 1993. Esses dados causaram grande impacto pois revelaram a existência de pessoas em situação de extrema pobreza no país. Na região sul, o Paraná apresentou 40% do total da população rural em situação de indigência. Como comparação, na região Nordeste os Estados da Paraíba e do Piauí, o problema afetava 70% do total da sua população rural. Indigência é a situação de renda familiar para adquirir, no máximo, uma cesta básica de alimentos, que atende aos requerimentos nutricionais recomendados pela FAO.

A partir dos resultados dos estudos divulgados, conforme veremos no próximo capítulo através de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004), o tema da fome e segurança alimentar vem evoluindo e cada vez mais políticos o adotam como estratégia eleitoral, em parceria com a sociedade, que só tem a se desenvolver com as ações e os projetos adotados. Em seu programa, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva “modificou” a agenda do governo com o discurso de que

acabar com a fome no país é possível. “A fome não só estabeleceu uma clara prioridade aceita por todos como também postergou as demais e permitiu uma unificação” (Silva, 2003). Com isso, podemos ver que a preocupação com a população e o seu bem-estar faz-se presente na pauta do governo, e, sem a plena participação do Estado nessa luta não há meio de superar os problemas da fome e subnutrição apresentados em todas as regiões do país.

3. SEGURANÇA ALIMENTAR - EVIDÊNCIAS

Considerada um dos maiores desafios dos países em desenvolvimento como o Brasil, a segurança alimentar adquire definição e é legitimada no país com a realização do I Conselho Nacional de Segurança Alimentar. O I CNSAN a define de maneira ampla, abordando o acesso permanente dos indivíduos aos alimentos, a questão da disponibilidade suficiente, a qualidade alimentar e nutricional e as práticas saudáveis que constituem o conceito. A partir disso, definem-se as necessidades do agricultor e os seus direitos estabelecidos para que sejam utilizadas com fins de produção para o auto-consumo. De acordo com a definição,

acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana” (VALENTE, 2002 *apud* CASARIL, 2005, p.15).

O foco da política de segurança alimentar, então, é ampliar o acesso e o consumo alimentar, sugerindo formas mais equitativas e sustentáveis de produzir requalificando as ações dirigidas aos grupos populacionais vulneráveis à fome.

Para Silva (2003), a segurança alimentar possui basicamente quatro dimensões que a caracterizam. A primeira dimensão é referente à quantidade de alimento à qual o indivíduo possui acesso, a fim de se desenvolver durante toda a vida, bem como a sua família. A segunda, diz respeito à qualidade nutricional do alimento, pois a obesidade, que é um problema verificado no país, é causada, principalmente pela ingestão inadequada de determinados alimentos. A dieta do cidadão, deve ser suficiente para manter o equilíbrio entre proteínas, carboidratos, sais minerais e, fundamentalmente para as crianças, que tem mais propensão a ingerir guloseimas e alimentos gordurosos. A terceira dimensão da segurança alimentar é a regularidade da alimentação, ou seja, para se manter saudável é necessário que as pessoas façam as três refeições diárias, com café da manhã, almoço e jantar. A quarta e última dimensão é a dignidade. É muito comum, nas grandes cidades, vermos cidadãos procurando restos de comida em restaurantes, ou latas de lixo.

As quatro dimensões citadas representam um desafio a todas as sociedades pois é a partir da melhor qualidade de vida da população, que um bairro, uma cidade, um município pode se desenvolver, além de servir de exemplo para as demais. No entanto, deve haver também uma distribuição mais equitativa de recursos e oportunidade para que as pessoas menos privilegiadas possam ir em busca do seu bem-estar. A concentração desses recursos é um dos maiores problemas que causam a fome e a Insegurança Alimentar. Outra abordagem da noção de segurança alimentar e nutricional reúne três aspectos, conforme destaca Maluf (2007): suficiência (proteção contra a fome e desnutrição); qualidade (prevenção de males associados à alimentação); e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais).

As causas das crises alimentares que levam aos baixos níveis de segurança alimentar em países como o Brasil acontecem por alguns fatores, conforme destacou Chonchol (1987), tais quais:

- Prática do “sistema de mercado”, onde a população acaba tendo de adquirir o alimento e há desigualdade na distribuição dos recursos e da renda;
- Urbanização, pela transferência da população rural para a área urbana, faltando mão-de-obra no campo, o que prejudica a produtividade; e
- Capitalização da economia rural, que faz com que as famílias que vivem no campo tenham que comprar o seu alimento.

Além desses aspectos, o termo possui algumas peculiaridades. A primeira é que o adjetivo “Nutricional”, em Segurança Alimentar e Nutricional, foi adotado no Brasil pela ligação entre as bases para a evolução do país, que são a socioeconômica e a de saúde e nutrição. A segunda peculiaridade é unir as duas dimensões, quantidade disponível e qualidade dos alimentos. A terceira e última é o termo “segurança”, que indica o período em que foi criado e estava inserido, que era o da ditadura militar cujo vínculo era voltado exclusivamente à capacidade de produção. Nesse período da história brasileira, o termo significava, acima de tudo, soberania. A nomenclatura “Segurança Nacional” encobria o nível de empobrecimento da população, sendo usado para justificar a política opressiva da época (Maluf, 2007).

3.1 SEGURANÇA ALIMENTAR *VERSUS* POBREZA

O IBGE realiza, anualmente, as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) e, em 2004, divulgou o Suplemento sobre a Segurança Alimentar nos domicílios do país, com o intuito de investigar as diversas questões sócio-econômicas, como características da população, educação, trabalho, rendimento e habitação além de outras, como migração, fecundidade, saúde, nutrição etc., nas cinco regiões. Através de um cadastro das unidades domiciliares, verificou-se, através da pesquisa, que as famílias dependem unicamente da sua renda para obter outros recursos básicos como vestuário, habitação, educação e assistência à saúde.

O estudo mostrou a conhecida desigualdade entre as regiões brasileiras, ratificando que na região Sul, mais de 75% dos domicílios tem o acesso garantido à alimentação. Já no Norte e Nordeste isso acontece para 50% dos domicílios, sendo que nessas regiões há a restrição quantitativa de alimentos para parcela da população. É o caso da Insegurança Alimentar (IA) grave, caracterizada pela presença da fome no meio familiar. Além disso, essas famílias gastam maior parte da sua renda em alimentação, sobrando pouco para suprir as demais necessidades básicas. Segue o Gráfico 1, que mostra a desigualdade entre as regiões.

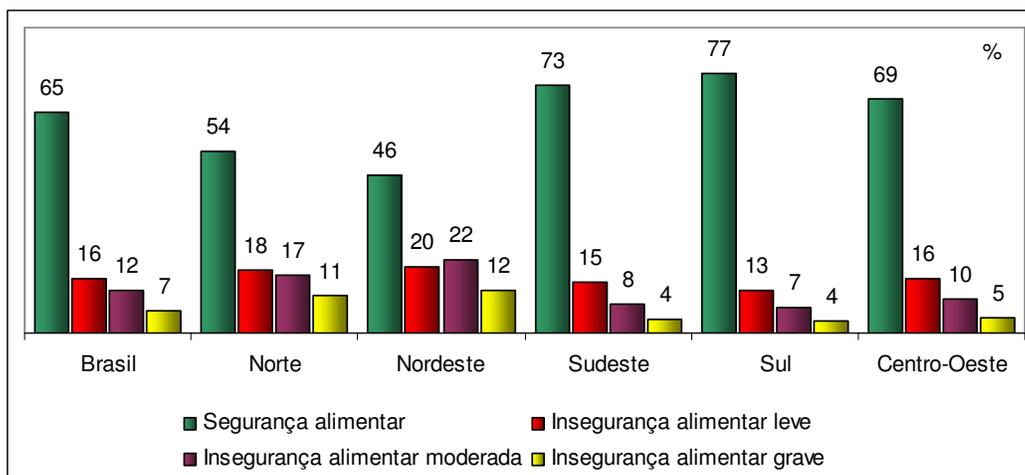


Gráfico 1 - Situação de segurança alimentar em domicílios particulares, por Grandes Regiões - 2004

Fonte: Adaptado de IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

O risco de não se ter segurança alimentar, ou seja, a vulnerabilidade à fome é justificada pelo nível de rendimentos do domicílio e, segundo relatório do IBGE (PNAD, 2004), faz sentido dizer que famílias pobres vivam em condições de insegurança alimentar. A renda dessas famílias se transforma em consumo de energia alimentar e, através do coeficiente de Gini², um estudo divulgado em 2007, apontou que entre 2001 e 2005 houve queda nos padrões de desigualdade de distribuição no país. Usando-se Gini, o Brasil atingiu 0,566 em 2005 após uma trajetória ascendente que começou em 2001. Até então, oscilava em torno de 0,595, o que mantinha o país entre os países mais desiguais do mundo. Além disso, o estudo mostrou que entre 1999 e 2006 houve queda do nível de desnutrição entre crianças com menos de um ano, de 10,1% em 1999 para 2,4% em 2006.

Embora em termos de volume de produção no Brasil, tenha-se verificado um crescimento desde a década de 1950 com recordes das safras agrícolas, a desigualdade de distribuição de renda é um entrave para o desenvolvimento social, regional e qualidade de vida da população. Há extrema concentração de terra, da riqueza e da renda; o abastecimento é desigual entre as áreas urbanas e rurais; e existe o inadequado controle de qualidade dos alimentos (Valente, 2002).

É nesse contexto que alguns autores vêm buscando definir, através de uma abordagem multidimensional a pobreza. Com base na categorização feita pela PNAD (2004), usando dados de distribuição de renda dentro das unidades domiciliares da população rural brasileira, Hoffmann e Kageyama (2006) *apud* Fritz (2008) utilizaram uma “linha de pobreza” que combinava, em termos de renda, o valor de R\$ 150,00 por domicílio. Além disso, analisaram as privações básicas a que essas famílias são submetidas, que podem ser luz elétrica, saneamento e água potável e concluíram que a insegurança alimentar e a pobreza atingem com mais intensidade a população situada nesta linha e a população rural (Fritz ; Mattos, 2008).

A pobreza é um fator determinante de insegurança alimentar para Maluf (2000) e pode ser entendida tanto como causa quanto como conseqüência da fome, bem como em estudo da FAO, publicado em 2005. Esse estudo, chamado *O Estado da*

² O coeficiente de Gini calcula a desigualdade de distribuição de renda e pode ser usado para qualquer distribuição, como o consumo de energia alimentar, a partir do zero (igualdade perfeita) a um (desigualdade perfeita). (Wikipédia)

Insegurança Alimentar no Mundo em 2005, revela que a perda de poder aquisitivo leva à carência alimentar muitos países pobres. Segundo o diretor-geral da FAO, Hafez Ghanem, “a quantidade mínima indispensável para se ter uma vida saudável e ativa, para milhões de pessoas, está ainda muito longe de atingir”.

Além disso, conforme Waquil e Mattos (2002, 2003), baseados na PNAD, no Rio Grande do Sul, a situação de pobreza tanto rural quanto urbana possuem características, como privação de renda, privação de atendimento às necessidades básicas e privação do desenvolvimento das capacitações (habilidades) dos indivíduos. A partir da população situada abaixo da linha de pobreza (com base em renda equivalente a US\$ 1 por dia), os autores concluíram que, em termos relativos, há mais pobres na zona rural. Outras dimensões alternativas a renda, como habitação, saúde e nível de escolaridade foram observadas, mas de acordo com o estudo dos autores, concluiu-se que essas condições melhoram à medida que o nível de renda aumenta (Fritz ; Mattos 2008).

Para Maluf (2007), em países com elevada desigualdade de distribuição de recursos como o Brasil, não basta que as famílias tenham acesso regular aos alimentos para que se encontrem em condição de segurança alimentar. É necessário que elas possuam renda suficiente para adquiri-los, e possuam acesso aos demais componentes de uma vida digna, com educação, saúde, habitação e lazer. Segundo a abordagem de Josué de Castro, a pobreza reduz a produtividade e, portanto, causa miséria e desnutrição (Magalhães, 1997 *apud* Maluf, 2007).

A questão da associação entre segurança alimentar e nível de rendimentos das populações é um dos indicadores que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2004) aborda. A partir do que foi demonstrado pelo estudo, podemos ver que à medida que a renda *per capita* é maior, há a característica de segurança alimentar e, portanto, acesso suficiente aos alimentos. No entanto, dadas classificações da pesquisa, de acordo com o nível de renda, quando ela diminui, a fragilidade e a propensão das famílias à privação das condições básicas aumenta.

No gráfico 2 estão os dados da Região Sul e a distribuição dos rendimentos de acordo com a classificação entre segurança e insegurança alimentar.

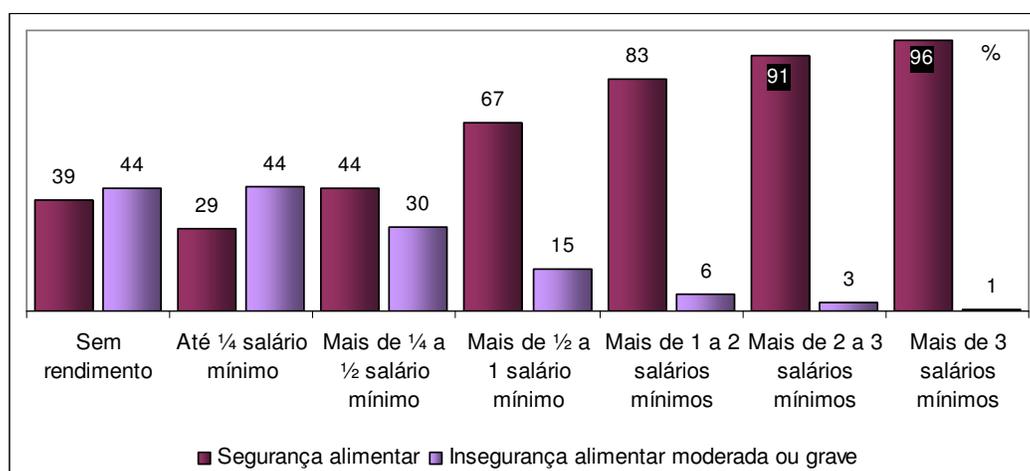


Gráfico 2 – Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, por classe de rendimento mensal *per capita*, segundo dados da região Sul

Fonte: Adaptado de IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

Em um estudo sobre abordagem das capacitações (*Capability Approach*)³, de Amartya Sen, chamado *Desenvolvimento como Liberdade* (2000), o autor propõe uma alternativa à idéia de que a carência alimentar está relacionada apenas a má distribuição de renda no país. Para o autor, pobreza é sinônimo de privação de capacitações, por exemplo, o indivíduo deve obter alimentos adequados em quantidade e qualidade suficiente para garantir o seu sustento e o da sua família. Caso isso não aconteça, ele não tem acesso ao alimento e será privado dessa capacitação, que é uma das dimensões da pobreza. Esse caso leva a família à situação de insegurança alimentar e à subnutrição. De acordo com Sen (2000) *apud* Fritz (2008), o indivíduo deve passar por um processo de desenvolvimento, visto como uma melhoria na qualidade de vida, com ampliação das oportunidades e tornando-as capazes de ser e fazer o que entendam como sendo de valor para melhorar a sua condição social.

³ A expressão traz a ideia da habilidade natural que os indivíduos possuem que lhes possibilita expandirem as suas capacidades. A versão em português se chama *Desenvolvimento como Liberdade* (2000).

Apesar dos estudos, conforme enfatizou Costa (2005), o estudo de Sen revelou as seguintes disparidades: os recursos econômicos parecem estar crescendo enquanto que os problemas sociais, como a fome e a insegurança alimentar persistem. Segundo artigo da Agência Brasil, esses problemas são consequência da “falta de acesso aos alimentos, decorrente do baixo poder aquisitivo de milhões de brasileiros”. É a análise dos desdobramentos dessa situação com privação de necessidades básicas, e que acarreta em aumento da fragilidade da população bem como uma maior propensão ao baixo desenvolvimento das capacidades individuais, que se empreende na próxima seção.

3.2 A (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR

É a restrição de disponibilidade e acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades do indivíduo durante a sua vida. Ou ainda, quando, em um ambiente familiar, há a presença da fome ou o medo de não ter o que comer. Outro diagnóstico de insegurança alimentar é observado quando a população possui altos índices de obesidade ocasionados pela má qualidade na alimentação, o que incorre em doenças, os padrões de segurança alimentar devem ser investigados.

A condição de insegurança alimentar e de pobreza envolve os indivíduos que comem pouco por alguns motivos, segundo relatório FIDA (2000), tais quais: i) não possuem renda suficiente para adquirir alimento; ii) possuem carência ou acesso limitado a serviços destinados a satisfazer as necessidades básicas das famílias; e/ou iii) estão excluídas socialmente devido à sua origem étnica. Devido aos fatores citados, alguns indivíduos acabam não ingerindo a quantidade necessária de nutrientes e, assim, apresentam uma alimentação desequilibrada e/ou se alimentam em excesso, necessitando de reeducação alimentar (Silva, 2003). O conceito de insegurança alimentar ainda engloba, segundo o autor, a questão da fome crônica, que afeta biológica e psicologicamente o indivíduo e suas gerações.

Segundo Brewer (2006) *apud* Fritz (2008), insegurança alimentar significa “uma limitada ou precária disponibilidade de alimentos nutricionalmente adequados, incluindo redução de refeições, porção dos alimentos ou não reconhecer a procedência da próxima refeição”. Para o autor, uma consequência do consumo de alimentos

considerados inadequados em quantidade e qualidade nutricional é a subnutrição. Ou ainda, conforme destacam Sullivan e Choi (2002) *apud* Fritz (2008), insegurança alimentar “ocorre sempre que a disponibilidade de alimentos nutricionalmente adequados e seguros, ou a capacidade de adquirir alimentos aceitáveis por meios socialmente aceitáveis, é limitado ou incerto/precário”.

Um dos casos típicos do mau consumo dos alimentos e da má qualidade destes, que reflete na saúde das pessoas é obesidade. A obesidade, segundo argumentou Casaril (2005), está se tornando mais freqüente que a desnutrição infantil na população brasileira. Esse é um caso de Insegurança Alimentar que necessita atenção para a valorização da saúde coletiva.

As doenças inerentes à alimentação e nutrição deficientes estão presentes na maioria da população brasileira, portanto, e se destacam pela falta de vitaminas e insuficiência energético-protéica. Problemas no crescimento das crianças, mortes devido à desnutrição, fragilidade do sistema imunológico e aparecimento de outras doenças. Proteínas, ferro, cálcio e fósforo são elementos essenciais para a dieta das crianças, que na maioria dos casos não podem ingeri-los diariamente (UNICEF).

O excesso de peso ocasionado por práticas alimentares inadequadas aumenta o número de doentes cardiovasculares e é a maior causa de incapacidade na vida adulta e velhice. Conforme classificação internacional do peso de adultos:

Tabela 1 – Classificação por nível de Obesidade

Classificação	BMI – Peso (kg) / [Altura (m)]²
Peso Insuficiente	< 18,5
Peso Ideal	Entre 18,5 e 24,99
Gordo	>= 25
Gordo (pré-obeso)*	Entre 25 e 29,99
Obeso	>= 30

* a proporção de pré-obesidade pode ser estimada como proporção do excesso de peso menos a proporção de obesidade.

Fonte: Adaptado de base de dados global da OMS sobre o índice de massa corporal (BMI). Tabulação da autora.

Além da alimentação desequilibrada, verificou-se que o grau de carência alimentar está diretamente associado ao nível de rendimentos do domicílio o que levaria a concluir que as populações mais pobres vivem em condição de insegurança alimentar. Entretanto, como afirma Hall (2004) *apud* Fritz (2008) é possível encontrar unidades domiciliares abaixo da linha de pobreza e que vivem em segurança alimentar, do mesmo modo que existem aquelas acima da faixa de pobreza, que sofrem restrições quantitativas de alimentos.

3.2.1 Metodologia

Devido à necessidade de identificar populações sob o risco de insegurança alimentar, foi criada uma escala de medida direta de Insegurança Alimentar e Fome, do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA) (Bickel *et al*, 2000 *apud* PNAD, 2004). Essa escala partiu de uma avaliação da segurança alimentar em unidades domiciliares tanto para medir o nível de insegurança quanto para verificar o impacto das políticas públicas a fim de garantir o acesso da população aos alimentos (PNAD, 2004).

No Brasil, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) é resultado de uma adaptação e validação da escala do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, que foi desenvolvida da década de 1980 por pesquisadores na Universidade de Cornell. Esses pesquisadores analisaram, qualitativamente, e em seguida, quantitativamente, através de um questionário contendo 10 perguntas as condições de insegurança alimentar e fome pelas quais passavam mulheres pobres, na época.

Em 1990, a escala foi adotada em âmbito nacional nos Estados Unidos. Em 1995 a pesquisa era feita através de telefonemas (Current Population Survey, do Bureau of Census) e, seguindo, por pesquisas periódicas de Saúde e Nutrição (National Health and Nutrition Examination Survey - NHANES) (Bickel, 2000 *apud* PNAD, 2004).

A utilização do EBIA iniciou-se em 2003, com etapas quantitativas e qualitativas de investigação tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais através de um questionário com 15 perguntas conforme quadro anexo.

3.2.2 Indicadores Avaliados

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, a renda é fator determinante que possibilita a compra efetiva do alimento para a refeição do indivíduo em quantidade e qualidade necessárias. As pessoas ficam sem comer se não tem dinheiro suficiente para comprar alimentos ou deixam de comer em certo dia porque não vão ter para comer em outro. Esse nível de restrição quantitativo leve, se não for solucionado no início, pode atingir o adulto ou a criança e acabar por se agravar, chegando-se a um estágio de restrição total, quando as pessoas passam o dia todo sem comer. Além disso, não há como ter qualidade nutricional se a renda não é suficiente. Quando o preço de um determinado alimento é mais elevado, a tendência é de optar pelo alimento mais barato mesmo que não possua as propriedades nutricionais necessárias para garantir o nível de calorias desejado.

Conforme resultado divulgado pelo IBGE (PNAD, 2004), as regiões foram avaliadas conforme seu progresso do nível de Insegurança Alimentar, considerando-se o nível de Insegurança Alimentar Leve o melhor patamar e a Insegurança Alimentar Grave como o pior. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram maior destaque com relação à melhor qualidade de vida da população.

Os dados da região Sul, de acordo com os critérios de Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave são, respectivamente 14,3%, 8,1% e 3,7%, do total da população, tanto urbana quanto rural. Esses dados mostram que a população dos três estados da região vem apresentando melhoras em relação ao nível de vida e distribuição mais equitativa de renda.

Em dados absolutos, do total da população em situação de Insegurança Alimentar, que representa 6.938.172 dos moradores em domicílios particulares da região sul, 979.084 estão no pior patamar de segurança alimentar, que é o estágio de restrição total ao alimento, ou ainda, de insegurança alimentar grave.

O gráfico 3 mostra os dados de Segurança Alimentar, divulgados pelo IBGE/FAO (2004), da região sul do Brasil. As informações das demais regiões estão disponíveis no Relatório da PNAD (2004).

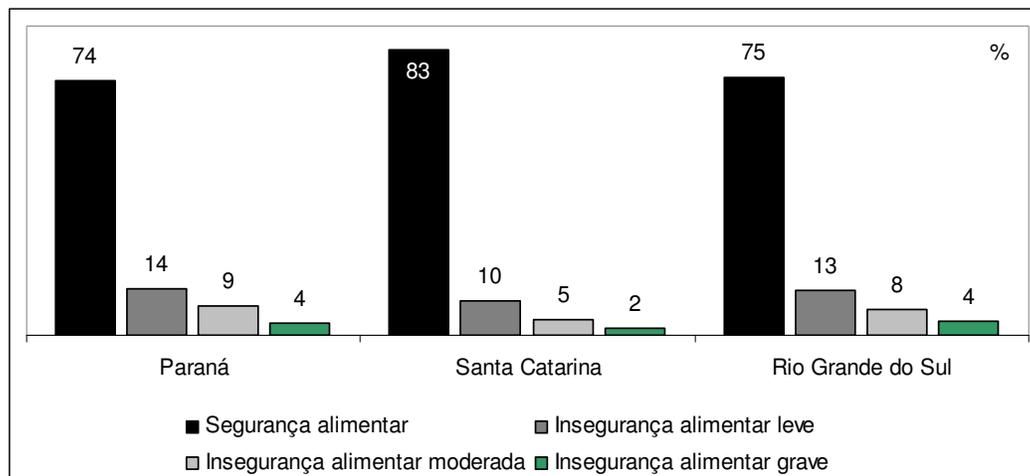


Gráfico 3 – Nível de Segurança Alimentar em domicílios particulares na Região Sul.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

Outro ponto constante no relatório da PNAD (2004), indicativo e determinante para diferenciar o estado de segurança ou insegurança alimentar no país é a composição de cada domicílio particular. A pesquisa apontou que a insegurança alimentar está presente naqueles em que residem menores de 18 anos de idade, quando comparados com domicílios em que há presença apenas de adultos. Nesse sentido, todas as regiões apresentaram queda do nível de segurança alimentar quando, nos domicílios cadastrados, mora pelo menos uma pessoa com menos de 18 anos.

Como mostra o gráfico 4, dos domicílios pesquisados, quando a unidade familiar é constituída por maiores de 18 anos de idade, aumenta a probabilidade de segurança alimentar pois estes indivíduos podem trabalhar e aumentar o nível de renda da família. No entanto, nos casos em que há presença de crianças e adolescentes menores de 18 anos, a pesquisa revelou um aumento dos níveis de insuficiência alimentar adequada. Desse fato podemos ressaltar que, enquanto há crianças nas residências, pelo menos um morador tem de ficar em casa para assisti-los, na maioria dos casos, as mulheres. Nesse caso, a possibilidade de obtenção de renda cai, e faz com que diminua o consumo de alimentos no domicílio.

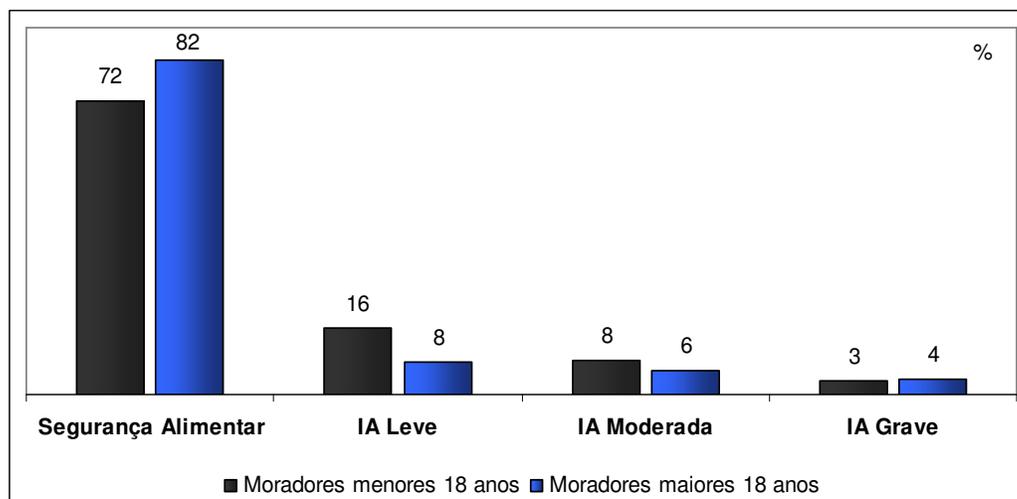


Gráfico 4 – Prevalência de Situação de segurança alimentar em domicílios particulares, com pelo menos um morador de menos de 18 anos de idade e com somente moradores de 18 anos ou mais de idade – 2004

Fonte: Adaptado de gráfico do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004.

Conforme veremos na próxima tabela, serão demonstrados os resultados do estudo, comparando as cinco regiões de acordo com as faixas etárias pesquisadas dentro dos domicílios particulares. Vale ressaltar o desempenho da região nordeste, onde a situação de insegurança alimentar grave despensa à medida que a população atinge a idade mais adulta. Segue tabela 2 para verificação dos resultados da PNAD:

Tabela 2 – Percentual da população residente, em situação de segurança alimentar e de insegurança alimentar grave, existente no domicílio, segundo grupos de idade

Faixa Etária	%									
	Sul		Sudeste		Centro-Oeste		Nordeste		Norte	
0 a 4 anos	5,3	64,9	5,3	59,6	5,9	58,0	17,1	32,5	17,0	39,7
5 a 17 anos	4,7	67,3	5,6	61,5	6,3	60,2	18,0	33,4	15,9	41,0
18 a 49 anos	3,1	76,2	3,6	71,3	4,2	68,3	12,8	43,7	11,3	52,4
50 a 64 anos	3,3	78,4	3,5	76,2	5,5	68,9	12,7	48,1	10,8	54,1
65 anos ou mais	3,4	79,8	2,4	79,6	4,5	73,1	8,5	55,8	8,8	57,8

Insegurança Alimentar Grave

Segurança Alimentar

Fonte: Tabela adaptada de gráfico do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004.

A condição de sexo é outro indicador para a análise da situação dos domicílios, e mostram dados diferenciados quando a pessoa entrevistada é uma mulher ou um homem. Segundo a pesquisa do IBGE (2004), aumentam os casos de insegurança alimentar grave quando a pessoa de referência é uma mulher. Além disso, os dados informam que, quando há crianças no domicílio e a composição do mesmo se faz por mais de sete moradores, a situação de vulnerabilidade à fome se agrava.

A cor ou raça dos moradores é indicador para avaliação do nível de segurança alimentar, sendo que dentre a população de pessoas consideradas brancas e negras ou pardas, aparecem resultados alarmantes. No Brasil, em 2004, 11,5% da população negra ou parda vivia em situação de insegurança alimentar grave, sendo que, entre os brancos a proporção era de 4,1%. Por outro lado, a garantia de acesso a alimentos, tanto quantitativa quanto qualitativamente, ou seja, há presença da condição de segurança alimentar nos domicílios onde residiam 71,9% brancos, enquanto 47,7% são domicílios de negros ou pardos.

Conforme informações da PNAD (2004), segue o gráfico 5 que explicita a abrangência da segurança alimentar, de acordo com a raça dos moradores das unidades domiciliares que se situam dentro dos limites da pesquisa:

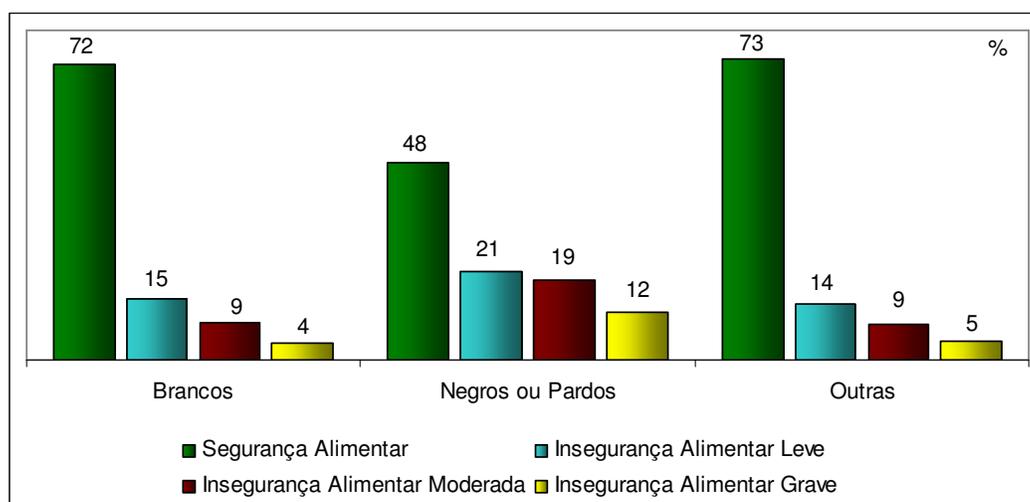


Gráfico 5 – Distribuição da população residente, por cor ou raça, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil

Fonte: Figura adaptada de gráfico do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004.

De acordo com este último indicador, de raça ou cor dos indivíduos, a análise para a região Sul do Brasil apresentou insegurança alimentar grave nas seguintes proporções:

Tabela 3 – Presença de Insegurança Alimentar nos Estados da Região Sul do Brasil (%)

Estado	Branco	Negros ou Pardos
Paraná	2,8	7,0
Santa Catarina	1,7	5,2
Rio Grande do Sul	3,6	9,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004. Tabulação da autora

Com os dados extraídos da amostra pode-se notar que as diferenças existentes entre as regiões brasileiras são bastante contundentes e afetam a população, refletindo no desenvolvimento cultural, econômico, financeiro e social do país. Essas diferenças vêm sendo discutidas no sentido de reduzir e acabar com as áreas onde a insegurança alimentar se faz presente, principalmente pelo maior desafio social do nosso país, que é o combate à fome. Dessa forma, o governo age com a implementação de políticas de auxílio à esta população, afetada pelo flagelo social, bem como através de políticas de incentivo àqueles que vivem e trabalham nas zonas rurais. Este é o tema sugerido no próximo capítulo.

4. ESTRATÉGIAS PARA SEGURANÇA ALIMENTAR

Esse capítulo tem como objetivo apresentar de que forma o governo atua, no sentido de ajudar as famílias que se situam na zona de insegurança alimentar. Tendo em vista os níveis de carência alimentar e nutricional, conforme os dados citados no capítulo anterior, os indivíduos acabam deixando em segundo plano questões importantes, como saúde e educação.

A partir disto observamos quais as medidas adotadas, de cunho social, a fim de ampliar o consumo tanto quantitativa quanto qualitativamente, a fim de subir alguns degraus em busca da qualidade de vida e do bem-estar da cidadania. O foco está voltado ao setor rural das regiões, visando observar a idéia da importância das políticas públicas e do desenvolvimento local, com a agricultura familiar como uma das principais medidas.

O setor rural brasileiro é apontado com ênfase nesse estudo, pois o tema insegurança alimentar está mais fortemente presente nesta região, conforme os dados citados no capítulo anterior. Ou seja, na região rural são encontrados os três níveis de insegurança alimentar, o que nos leva a concluir que existem pessoas passando fome no país, principalmente naquela região. Além disso, é a zona que mais passou por mudanças durante a revolução tecnológica dos anos 70 e a que mais tempo leva para se recuperar da situação de insegurança alimentar por depender apenas das práticas políticas do governo.

As transformações técnico-produtivas mudam as condições das famílias a partir do momento em que se observa que farão uso dessa nova tecnologia para se beneficiar financeiramente. Esse incentivo é um dos meios pelos quais o governo transfere recursos com o intuito de ampliar a capacidade produtiva e, concomitantemente, melhorar o nível de renda do produtor.

Através da ajuda do governo, as unidades familiares podem adquirir crédito para aquisição de equipamentos, máquinas e infra-estrutura necessários para manter a atividade agrícola competitiva. O Estado opera, intervindo com políticas voltadas para este agricultor familiar, que compõe a pequena unidade, já que o país apresenta um histórico de auxílio à agricultura voltado à agroindústria e à agricultura de exportação, muito mais dinâmica.

Fazendo uso de alguns instrumentos de política, que serão expostos neste capítulo, será abordado o programa de concessão de crédito no qual houve o reconhecimento da questão da agricultura familiar, PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), implantado em 1996 com o intuito de fortalecer o setor e promover o crescimento da renda e do emprego nas áreas rural e urbana. Além deste, programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar), que surge a partir do Programa Fome Zero. O PAA atua intermediando a oferta de alimentos, comercialização dos mesmos e a sua entrega, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que mantém um cadastro de instituições como escolas, creches, hospitais ou ainda, a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como acampados, indígenas e atingidos por fenômenos climáticos (Muller, 2007). Dentro do PAA, os “Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição” (MDS, 2009) foram criados para promover a educação alimentar e nutricional, e serão mencionados com detalhamento: Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias.

O Programa Bolsa Família e as repercussões para a população rural serão verificados a partir de um documento síntese (IBASE, 2008), bem como fazendo uso da análise positiva ou negativa de alguns autores que já estudaram o assunto. Juntamente com o Programa Bolsa Família, outros programas de fomento a renda que estão inseridos e compõem o PBF como Programa de Incentivo ao Consumo de Leite e o Formação de Estoques para a Agricultura Familiar, serão abordados.

A próxima seção, que já inicia a problemática dos agricultores e a aplicação de uma alternativa à produção, tem por objetivo mostrar que uma das saídas para as dificuldades no campo é a diversificação da pauta de produção dos alimentos. A diversificação é vista como uma estratégia que visa reduzir os riscos, principalmente os relacionados a fatores climáticos, dificuldades para o armazenamento de estoques e a vulnerabilidade à restrição de alimentos.

4.1 PERSPECTIVAS SOBRE DIVERSIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO

O processo de diversificação da produção é uma estratégia adotada pelos agricultores a fim de enfrentar crises, evitando que a vulnerabilidade do agricultor e a sua fragilidade técnica incorram níveis profundos de Insegurança Alimentar. Ou ainda, evitar o empobrecimento crescente e desenfreado do setor rural, através de alternativas ao cultivo. Conforme Ferreira (2001) *apud* Rathmann (2008),

as regiões mais atrasadas em termos técnico-produtivos, devem apostar em estratégias locais de desenvolvimento, visando a introdução de estruturas produtivas diversificadas, ou seja, cadeias agrícolas diferenciadas.

No Rio Grande do Sul, desde os anos 70, com a modernização agrícola (transformações técnico-produtivas, econômicas e sociais) houve propostas para mudança no modelo de produção com o intuito de modernizá-lo, buscando a elevação da produtividade. Ou seja, uma mudança completa, a partir dos valores pré-existentes da sociedade. A crise do modelo e a revolução das técnicas produtivas trouxeram uma maior especialização do homem do campo bem como maior diferenciação social, queda do nível de vida e desgaste das estratégias de produção rural. Conforme Abramovay (1996) é necessário uma formulação no paradigma de progresso técnico da agricultura, onde o mais importante é dominar o meio rural, conhecê-lo e adaptar-se ao seu potencial e limite.

No entanto, para que haja diversificação, deve existir autonomia do agricultor para evitar que fique atrelado a um único produto, tornando-se capaz de suportar as crises em torno dos preços, imprevisíveis fenômenos climáticos (secas, enxurradas, geadas etc), impossibilidade de armazenamento, pragas que atingem parcial ou totalmente a safra etc. Essa autonomia, conforme cita Gazolla (2004), é conquistada a partir da produção para o auto-consumo, que, além de abastecer o lar com as mercadorias que serão consumidas, produz para transacionar no mercado, tanto os produtos agrícolas quanto os não-agrícolas e, assim, poder comprar os produtos que lhe são complementares para o consumo. O autor complementa:

A produção para auto-consumo gera a autonomia do agricultor familiar por manter interna a unidade produtiva, uma das principais esferas responsáveis pela reprodução do grupo doméstico, ou seja, o auto-consumo, fazendo com que o grupo doméstico dependa cada vez menos das condições externas à unidade de produção para se reproduzir socialmente.

Conforme os estudos de Ellis (2000) *apud* Rathmann (2008), uma característica dos países em desenvolvimento contemporâneos é a capacidade das famílias rurais em se adaptarem ao objetivo de sobreviver, através da mudança das suas fontes de sustento, em função das dificuldades do campo. A ampliação da diversidade⁴ produtiva gera possibilidade de obtenção de renda, que irá ampliar o acesso aos meios de subsistência, criando efeitos positivos para as famílias.

Além disso, a obra do autor contribui com uma estrutura de avaliação das políticas e iniciativas que visem o processo de diversificação, viabilizando o melhor sustento das famílias rurais.

Plataforma de Sustento	Responsáveis pela modificação do acesso	Contexto (Tendências relativas)	Resultado	Composição	Efeitos na (o)
Bens: Capital Natural; Capital Físico; Capital Humano; Capital Financeiro; Capital Social	Relações Sociais; Gênero; Classe; Idade; Etnia ----- Instituições; Regras e Costumes; Terra; Mercado ----- Organizações; Associações; ONG's; Agências de Estado	População; Migração; Mudança Tecnológica; Preços Relativos; Política Macro; Tendências Eco nacionais e mundiais ----- Choques Externos: Secas; Pestes; Doenças; Guerra Civil; Enchentes	Modificações nas estratégias de sustento	Coleta; Cultivo Alimentar; Cultivo Não-Alimentar; Criação/Rebanho; Negócios Rurais agropecuários; Negócios Rurais não-agropecuários; Atividades com base não-rural	Segurança do sustento; Nível de renda; Estabilidade da renda; Redução do impacto de sazonalidade; Redução do grau de risco das fontes ----- Qualidade do solo; Água; Florestas; Biodiversidade

Quadro 1 – Estrutura para análise de iniciativas

Fonte: Adaptado a partir do artigo de Rathmann (2008), citando Ellis, Frank. Rural Livehoods and Diversity in developing Countries. Oxford: Oxford University Press, 2000.

⁴ Para Ellis, há uma diferença clara entre diversidade e diversificação, quando estamos tratando de meios de consumo de famílias. Diversidade se refere à existência de fontes de recursos diferentes (alternativas), que exigem relações sociais diversas para o seu uso e conversão destes em meios de sustento. Já a Diversificação é a criação da diversidade como um processo econômico e de movimento social, geralmente dentro da unidade familiar.

O quadro nos permite interpretar que a plataforma de sustento é composta pelos meios que constituem as unidades familiares e agrícolas e que sofrerão mudanças a partir das relações sociais e culturais entre os indivíduos que fazem uso do mercado e organizações para modificar as suas fontes de recursos. Essa modificação se dá dentro de um contexto histórico-social, levando em consideração sazonalidade, guerras e diversos fatores climáticos, que farão com que seja adotada determinada estratégia de sustento, onde estará incluída a diversificação na atividade produtiva. O efeito surtirá ao final, quando o nível de renda estiver estável, houver maior acesso aos meios de subsistência e recursos para a atividade produtiva.

Como exemplo de diversificação da produção no Rio Grande do Sul, podemos citar a produção de trigo, milho, sorgo, arroz, sementes de hortaliças entre outras atividades. No entanto, a partir de iniciativas de Prefeituras Municipais, Embrapa Clima Temperado, EMATER/RS, Secretaria da Agricultura do Estado do RS e diversas universidades localizadas na metade sul do Estado, podemos destacar a presença da fruticultura como uma alternativa de alta rentabilidade à agricultura, conforme CDFIMS⁵ (1997) *apud* Rathmann (2008), porém, sem excluir a atividade agrícola típica da região.

Outra forma de diversificação, a pluriatividade, como citou Schneider (2006) “pressupõe a combinação de duas ou mais atividades em uma mesma unidade de produção, sendo uma delas, a agricultura”. Os autores seguem afirmando que esta atividade poderá ser uma alternativa aos agricultores e suas famílias obterem novas formas de emprego, diversificar e angariar maior estabilidade aos seus rendimentos e ainda, adquirir uma nova dimensão do espaço rural, que além de produtores agrícolas, pode se tornar fornecedor de serviços e exploração de bens como paisagem e cultura. Conforme dados do artigo, baseado na PNAD (2004), afirma-se que de 68,5% das unidades de produtores familiares que se dedicam apenas à atividade agrícola, 24,7% são famílias pluriativas, ou ainda, de cada quatro agricultores familiares um é pluriativo. Outro dado da pesquisa é que as famílias pluriativas tendem a ter um maior número de membros. Enquanto para as famílias que se dedicam a uma atividade apenas (monoativas) apresentam um número médio de membros de 3,8 pessoas, as famílias

⁵ Comitê de Fruticultura da Metade Sul do Rio Grande do Sul, que completou 10 anos de fundação em 23 de março de 2007. Podem-se obter maiores informações em www.comitedefruticultura.com.br

pluriativas apresentam 4,7 pessoas. Em termos de obtenção de renda, a pesquisa mostrou que 50,8% das famílias monoativas possuem renda total de até 10 mil reais anuais, enquanto que 70,2% das famílias pluriativas possuem esse nível de renda conforme gráfico abaixo:

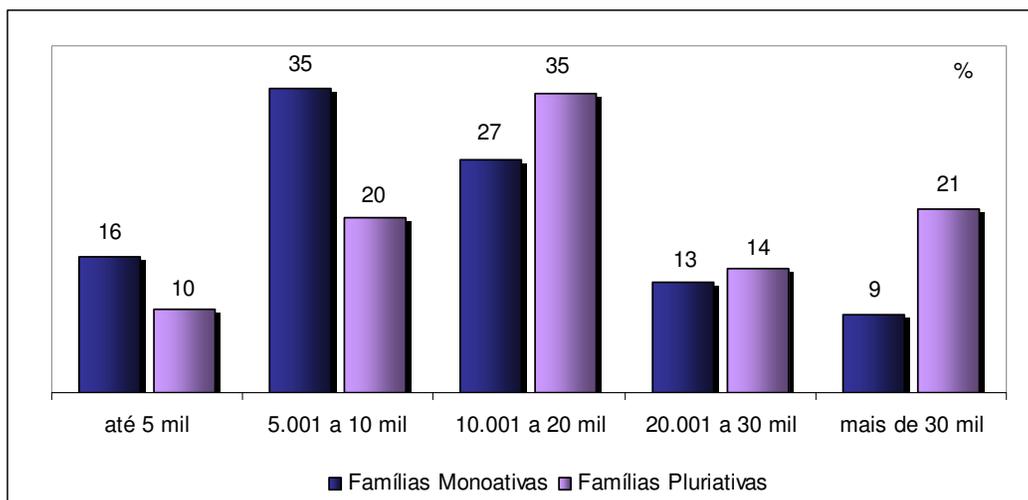


Gráfico 6 – Renda total segundo condição de atividade nos municípios de Veranópolis, Morro Redondo, Salvador das Missões e Três Palmeiras – RS

Fonte: Criado pela autora a partir de artigo *A Pluriatividade no Meio Rural Gaúcho: caracterização e desafios para o desenvolvimento rural sustentável* (2006) baseado na Pesquisa AFDLP – UFRGS/UFPEL 2003.

A pluriatividade é uma alternativa de diversificação produtiva que representa uma importante estratégia política com objetivo de desenvolver o setor rural. Segundo Schneider (2006), o estímulo à pluriatividade gera oportunidades efetivas de trabalho e renda para as populações rurais, o que pode determinar o nível de pobreza e insegurança alimentar do setor. Um segundo aspecto apontado é que a diversificação das atividades amplia fontes de ingresso e reduz a dependência e vulnerabilidade dos agricultores. Além disso, as políticas públicas que incentivem a pluriatividade e que permitam a permanência no meio rural das populações que são suscetíveis à migração.

A atividade pluriativa pode ser o elo entre políticas públicas (crédito, assistência técnica, sanitárias e de abastecimento) e políticas de desenvolvimento rural, tais como beneficiamento e transformação da produção, habitação rural, turismo etc. Às áreas rurais em que o processo de modernização agrícola ocorreu de forma parcial ou

incompleta, a pluriatividade seria uma estratégia de diversificação na qual as políticas públicas viriam para somar às técnicas já existentes de produção (Schneider ; Mattos, 2006).

A diversificação em âmbito internacional, desde 1994, é promovida pela FAO, através da ajuda aos países que necessitam, atendendo os pequenos agricultores, principalmente àqueles que possuem baixo nível de renda, escassez de alternativas produtivas, baixo nível técnico e déficits de alimentos, a fim de incrementar a produção através de Programas Nacionais para a Segurança Alimentar (PNSA) e Programas Regionais (PRSA). Para isso, foi criado o Programa Especial para a Segurança Alimentar (PESA), cujas atividades estão concentradas em quatro esferas:

- análise das limitações dentro da unidade familiar;
- intensificação dos cultivos;
- diversificação; e
- controle da água.

A análise das limitações parte do conhecimento do número de pessoas que não tiveram acesso a educação. Nesse sentido, uma das atividades do PESA é oferecer escolas de campo com o fim de difundir novas técnicas de produção. A intensificação de cultivos está relacionada com o fato da transferência de renda para a produção agrícola a fim de permitir aplicação de técnicas mais avançadas e econômicas, como irrigação. A diversificação garante alternativa para a monocultura evitando conseqüências ocasionadas principalmente pelo clima e o controle da água, focando os países abundantes nesse recurso, evitando desperdícios e promovendo o reaproveitamento.

Dentro dos países contemplados pelo auxílio está o Brasil, mas não se enquadra no grupo dos países classificados com baixo ingresso de renda e com déficit de produção de alimentos (PBIDA). O Gráfico 7 ilustra o número de países assistidos pelo programa da FAO.

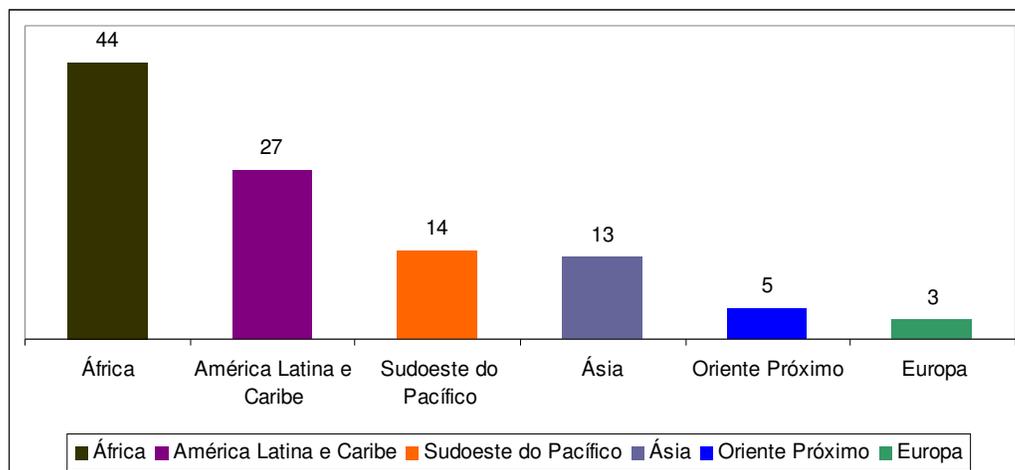


Gráfico 7 - Países com projetos em andamento ou concluídos através do PESA (1995-2007)

Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados divulgados pela FAO (2008). (www.fao.org)

Conforme vimos nesta seção, a diversificação é uma alternativa ao produtor rural para evitar a vulnerabilidade e os riscos na produção, garantir sua renda e fazer uso de políticas públicas que visem o desenvolvimento agrário. No entanto, como veremos a seguir, outro instrumento do governo para proteger o agricultor, garantir a sua produção e permanência no campo é a política de garantia de preços mínimos (PGPM).

4.2 DETERMINAÇÃO DE PREÇOS

Outro foco de intervenção foi criado na busca pela estabilização, oferecendo ao agricultor uma redução no risco de mercado e, ao consumidor, abastecimento a preços estáveis. A estabilização viria com a política de garantia de preços mínimos, que contribui para reduzir o impacto das oscilações de preços, onde o governo, através de instrumentos como Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF), compra o excedente e/ou financia sua manutenção em estoques sempre que o preço de mercado for menor que o preço mínimo.

Já do lado do consumidor, a política de preços máximos não é tema de discussões aprofundadas, sendo que é esta demanda que justifica o potencial gasto do governo e das empresas. Esta política está baseada no fato de que o governo estabelece um “teto” para determinados preços de alimentos e, dessa forma, não poderia ser praticado preço superior. Para tanto, com as variações da produção derivadas de fenômenos climáticos, se o período em questão é favorável, com clima propício à produção, os preços deverão ser menores, favorecendo o consumidor. Porém, no caso de perda parcial ou total da produção, por pragas ou chuva prolongada, por exemplo, a oferta de produtos deverá ser menor e, portanto, o produtor será obrigado a elevar o preço para o consumidor final.

O aumento dos preços provoca alteração na dieta diária das pessoas, tornando-se uma barreira aos mais pobres, o acesso ao alimento. Isso reduz o bem-estar da população local, diminuindo as opções de compra com a perda de poder aquisitivo.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) surgiu nos anos 50, no Brasil, com o intuito de assegurar, através do Estado, a estabilidade dos preços e rendas para os agricultores além de estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar não seja comprometido pela escassez de produtos ou preços internos elevados (Delgado, 2001 *apud* Gazolla, 2004). Segundo Neto (1997) somente através de pesquisa agropecuária, defesa sanitária e extensão rural, associados à geração de renda e crescimento da economia, é possível obter uma atividade agrícola que garanta a renda do produtor e a redução das incertezas no campo. Esses são os instrumentos de intervenção do governo nos mercados e que são básicos na sustentação de uma política de garantia de preços.

No entanto, conforme Buainain (2007) salienta, a política de preços mínimos, apesar de ainda vigente, funciona apenas como estabilizador e farol para os produtores. Atualmente, essa política perdeu credibilidade por entender-se que o governo não tem condições de garantir os preços apesar das freqüentes oscilações.

Dessa forma, aqueles que produzem apenas um tipo de produto enfrentam dificuldades em atender a sua população com os alimentos básicos, tendo que buscar outras alternativas como subsídios do governo ou comprando de outros estados ou países. Esse caso é visto principalmente em países que possuem diversidade de produção mais baixa (FAO, 2008). Além disso, existe uma relação direta entre o encarecimento dos produtos básicos e os efeitos nutricionais nas pessoas. Essa relação

está ligada a alguns fatores como distribuição geográfica do aumento de preços de alimentos, número de produtos que sofreram alteração de preço e os serviços prestados em relação a alimentação (ingestão de proteínas e carboidratos necessários) e saúde (controle de doenças).

A figura 1 expõe a situação mencionada, no caso de um Estado ou país que não possua um portfólio de produtos variado e que dependa de recursos do governo e/ou externos para prover o abastecimento do seu mercado. Encontram-se explicitadas, também, as conseqüências da perda do poder aquisitivo do consumidor que gasta maior parte dos recursos com alimentação e passa a consumir com menor nível de qualidade e quantidade.

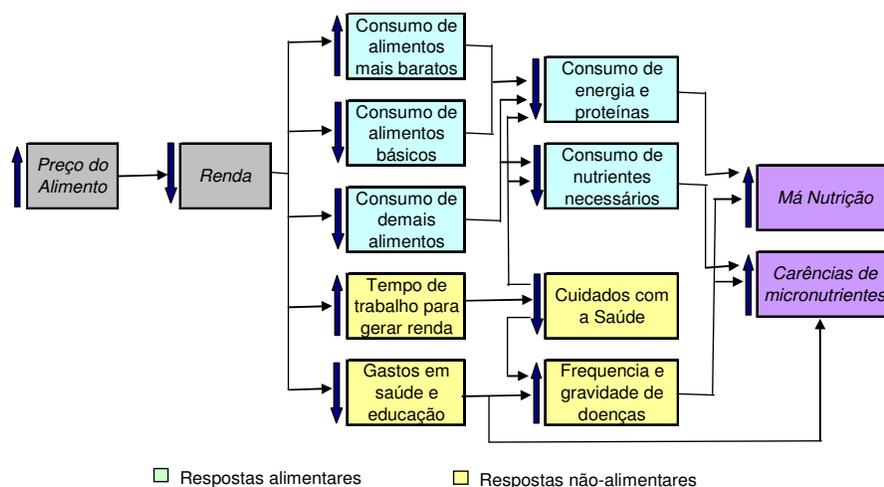


Figura 1 - Comportamento baseado em aumento dos preços dos alimentos e os efeitos nutricionais

Fonte: Adaptado a partir do Relatório FAO (2008). Tradução da autora.

Segundo o Relatório da FAO (2008) o aumento dos preços de produtos alimentares afeta, primeiramente, as regiões mais pobres tanto em áreas rurais quanto urbanas, pois reflete não apenas a capacidade de suprir as necessidades básicas como as expectativas de superar a situação de insegurança alimentar, fugir da pobreza e subnutrição e melhorar o nível de vida. Assim, essas famílias vêm-se obrigadas a se desfazer de meios de subsistência, reduzir a quantidade e qualidade de alimentos, ou

ainda, reduzir os gastos com bens de primeira necessidade não alimentares, como assistência médica e educação. Na próxima seção será abordado o efeito das variações dos preços dos alimentos bem como o reflexo para as famílias agricultoras que são responsáveis pela oferta dos produtos, tendo em vista as oscilações climáticas, e ainda dependem do auxílio do governo.

4.2.1 A Escassez de Alimentos *Versus* Má Distribuição

A crise dos alimentos, como foi denominada, é, basicamente, a alta dos preços dos produtos de origem agrícola como o arroz, o milho, trigo e soja e dos insumos básicos para a produção de combustíveis como o petróleo. Essa pressão inflacionária foi ocasionada por vários motivos, dentre os quais estão a elevação do nível de renda de parcela população, aumento do consumo e, procura por alimentos, novos métodos de obtenção de combustíveis mais baratos etc. Além disso, as secas e as chuvas prolongadas danificam a colheita e trazem prejuízos sérios aos agricultores.

O crescimento do PIB de alguns países indica maiores níveis de investimento e emprego nas cidades, o que proporciona elevação da renda e ampliação da classe consumidora. A qualidade de vida dessa população melhora e, assim, ocasiona maior demanda de produtos, principalmente *commodities*. As *commodities* que mais causam impacto pelo seu aumento de preço no mercado são o arroz, o milho, o trigo, a soja e os fertilizantes.

Os produtos básicos, como leite, ovos e pão também sofreram elevação de preços devido à elevação dos custos, causado pelo encarecimento das rações, bem como pelo aumento da demanda por aqueles produtos. Além disso, os desequilíbrios climáticos agravados principalmente pelo aquecimento global levaram os agricultores a terem perdas na agricultura, e fez com que a reposição dos estoques acontecesse de forma mais demorada.

No entanto, a crise dos alimentos acelera um problema crônico enfrentado pela maioria da população mundial: a fome. Segundo dados da ONU, cerca de 25.000 pessoas morrem por dia no mundo, principalmente na África e Ásia vítimas da fome. Essas pessoas estão à margem do crescimento da riqueza do resto do mundo e, portanto, do acesso aos alimentos. Uns enriquecem enquanto as crianças, jovens e adultos sobrevivem cada dia lutando por um prato de comida.

Essas pessoas se enquadram, de acordo com a classificação feita pelo IBGE (PNAD, 2004) em situação de Insegurança Alimentar Grave. Aquela em que passam o dia sem comer absolutamente nada e não possuem perspectivas para isso senão contar com ajuda do governo e assistência social.

No caso do Brasil, a tendência é de queda nos índices de subnutrição, tendo em vista indicadores sociais divulgados pelo IBGE. O país apresenta queda no nível de fecundidade e natalidade e melhora na coordenação e disciplina das políticas públicas para atender às famílias das áreas urbanas e rurais que necessitam subsídios. A região Sul do Brasil (IBGE/FAO, 2008) apresenta baixos níveis de desnutrição e fome, de acordo com índices demográficos publicados em 2008. Entretanto, a região Nordeste do país se destaca negativamente, e o estado de Alagoas apresenta o pior índice de desnutrição, de 59,1%.

A escassez alimentar no mercado agrava ainda mais a situação dos mais pobres porque, além de não poderem comprar o alimento por estar mais caro, não possuem as mesmas oportunidades de acesso que outras pessoas. Quando ocorre uma crise como esta, há maior demanda por uma classe de renda superior, que consome cada vez mais e com maior qualidade nutricional. Em contrapartida, a grande maioria, as pessoas de mais baixa renda ficam à margem da produção do país. O Brasil é autosuficiente na produção de grãos e poderia alimentar a sua população, sem haver indícios de fome, como verificado em algumas regiões. No entanto, a desigualdade social mostra que essa produção é concentrada nas mãos daqueles que podem pagar mais por ela. Dessa forma, veremos na próxima seção, que o governo é muito importante para diminuir essa diferença e quais as medidas adotadas a fim de amenizar a desigualdade de distribuição de recursos, que faz com que ainda exista, no país, altos índices de insegurança alimentar.

4.3 INTERVENÇÃO DO ESTADO

Entre 1950 e 1960 o Estado era visto como a instituição capaz de resolver os problemas do mercado. Ou seja, acreditava-se que poderia suprir e substituir as imperfeições como os desequilíbrios entre oferta e demanda bem como suas consequências na determinação e repasse dos preços dos produtos ao consumidor final,

estruturas de mercado monopolistas e oligopolistas, informações imperfeitas, externalidades e provisão de bens públicos e coletivos. No entanto, na década de 70 verificou-se que os problemas continuavam, havia privilégios aos setores agroindustriais, que se desenvolviam, mas a situação da fome e insegurança alimentar das famílias se agravava nos diversos setores da economia, tanto urbano quanto rural.

Assume-se, por conseguinte à década de 80, a ideia de que o Estado deve dar suporte às principais falhas do mercado e intervir para o seu desenvolvimento mas não pode substituí-lo. Ambos funcionam, concomitantemente, a fim de “administrar os desequilíbrios” (Delgado, 1992).

Desde os anos 90 o Estado atua com a intenção de criar as condições necessárias para o bom funcionamento da atividade agrícola, sem intervir diretamente. A regulação se dá, conforme definiu Norton (1993) *apud* Buainain (2007) considerando que o desenvolvimento rural está condicionado por quatro conjuntos de fatores:

- Incentivos que os produtores têm para investir e produzir;
- Disponibilidade de recursos como terra, água, mão-de-obra, capital e tecnologia, que determinam o potencial produtivo;
- Acesso aos mercados, insumos, informações e serviços que influenciam na capacidade de produção; e
- As instituições que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir.

A perspectiva mais forte de Estado está no papel de equalizador de oportunidades, principalmente no contexto de sociedades muito desiguais (Demo, 1989). Devido a alguns fatores como mudanças do clima, sazonalidade da oferta de produção, necessidade de crédito para produzir e recompor a capacidade técnica, incentivo ao estabelecimento no campo, entre outros, a atividade agropecuária enfrenta desafios e incertezas durante vários ciclos da economia. Dessa forma, no século passado, foram adotadas medidas para amenizar os efeitos desses fatores à atividade agrária.

As primeiras foram, segundo Buainain (2007), as políticas de garantia de preços, para reduzir os impactos sobre o nível de renda na agricultura e a política de

garantia de renda mínima. Além dessas, uma política de crédito para custeio das máquinas e equipamentos necessários, bem como grãos, fertilizantes e demais produtos.

Para Silva (1999), as políticas agrícolas, a partir da década de 70 - quando, então, ocorre a revolução técnico-produtiva - passaram a ter outra diferenciação, pelo tipo de produtor, em pequeno, médio e grande, o que define o tipo de crédito concedido pelo governo. No entanto, os maiores beneficiários das políticas agrícolas, através de crédito subsidiado, foram os “grandes proprietários fundiários e os setores industriais localizados a montante e a jusante da atividade agrícola”. O autor justifica, afirmando que os primeiros garantiram um mercado para os seus produtos, criado pelo crédito rural, vinculado à aquisição de máquinas e insumos agrícolas; e os segundos foram as agroindústrias processadoras, pelo estímulo, via crédito, e incentivos à exportação de produtos primários.

A partir de então, ficam evidentes algumas mudanças no âmbito das unidades familiares, como a produção para o autoconsumo, que ficou externada, em um ambiente mercantil. Dessa forma, as famílias passam a se especializar e trocar produtos num mercado que possibilita a comunicação entre as diferentes unidades. Esse fato é o que Gazolla (2004) chamou de mercantilização do consumo.

Além disso, o avanço tecnológico trouxe uma maior vulnerabilidade do produtor no sentido de que poderá enfrentar dificuldades durante a safra e, assim, gerar situações de insegurança alimentar e até mesmo de fome. Essa fragilidade das famílias mostra que a simples mobilidade de troca entre os mercados não é suficiente para amenizar os problemas oriundos de fatores climáticos e escassez de tecnologia, crédito para a execução da atividade agrícola e rigidez do processo produtivo. Para isso, são necessários programas de incentivo à produção, promovidas pelo poder do Estado, que cubram essa vulnerabilidade da comercialização dos produtos, reduzindo os impactos das crises e oferecendo ao agricultor maior segurança para produzir. Os programas oferecidos pelo governo serão apontados na próxima seção bem como a inserção das famílias e a contribuição para o seu desenvolvimento.

4.3.1 Políticas Intervencionistas

Através de estudo publicado por Delgado (1992) *apud* Ramos *et al* (2007), serão definidas, nessa seção, as principais políticas para o controle da inflação dos preços dos alimentos. Como veremos, tais políticas macroeconômicas e setoriais foram analisadas levando em consideração a importância das decisões dos produtores que podem ser, dentre outras, disponibilidade de recursos produtivos e financeiros, localização geográfica, oportunidades no mercado, instituições e valores culturais.

As Políticas Macroeconômicas influenciam a formação dos preços básicos da economia. Por conseguinte, os preços refletem nos custos de produção, as decisões de investir em capital, tecnologia e infra-estrutura, condições de vendas dos produtos, rentabilidade de cada produto, nível de crescimento da economia, expectativas dos agentes etc. Através dos preços são avaliados, então, disponibilidade de recursos, o custo de oportunidade para a utilização dos recursos e nível de proteção no mercado. Para atender às suas expectativas, tanto no presente quanto no futuro através das decisões de investir ou não, os produtores levam em consideração variáveis como, nível de liquidez da economia, taxa de juros, taxa de câmbio, impostos, nível de salários e margem de lucro esperada. Para a execução das políticas macroeconômicas, o governo faz uso de alguns principais instrumentos de regulação, tais quais: i) política cambial; ii) política monetária, fiscal e tributária; iii) política salarial; e iv) política comercial. Abaixo foram citadas as mais relevantes para este estudo.

A taxa de câmbio real define os preços reais da economia, bem como rentabilidade de cada setor, competitividade e preços relativos em relação ao resto do mundo. Ou seja, é uma das principais determinantes da distribuição de renda entre os setores da economia e, assim, do crescimento econômico.

Os principais objetos da política monetária são estabilidade, liquidez geral da economia e condições de financiamento. Esses mecanismos afetam diretamente a estabilidade dos preços, disponibilidade de recursos para financiamento do setor privado e taxa de juros.

A política comercial é um dos principais determinantes do nível de proteção da economia, onde reflete a relação entre os preços domésticos e os preços

internacionais. Esta política é condicionada, hoje, por acordos supranacionais, como o Mercosul e pelas regras de comércio internacional estabelecidas no âmbito da OMC.

Além destas, com as Políticas Setoriais, o Estado por um lado, reforça os efeitos das políticas macroeconômicas, mas por outro, têm a função de influenciar o nível de composição de oferta e demanda nos mercados agropecuários. Os instrumentos utilizados para a regulação setorial são: política de preços; políticas de financiamento; seguro; política de comercialização e estoques; política tributária e fiscal; e política de comércio exterior.

A política de preços mínimos se refere ao estabelecimento, por parte do governo, antes mesmo do início do plantio, dos preços mínimos fixados. Isso faz com que seja garantida, aos produtores, a venda da sua produção pelo preço fixado, independente do preço praticado no mercado. Os principais critérios para a definição dos preços mínimos são os custos de produção, a relação de troca entre preços de produtos agrícolas e não-agrícolas e a fixação de preços no mesmo nível dos preços de fronteira, ou internacionais. No entanto, um dos objetivos de países como o Brasil até recentemente, era reduzir a sazonalidade dos preços agrícolas, tanto para produtores, quanto para consumidores, através do financiamento dos estoques privados, ou seja, quando a tendência é de queda, o preço é fixado abaixo daquele praticado do mercado.

A política de financiamento oferta vários tipos de crédito, fixa taxas de juros e prazos de pagamento diferenciados segundo o tipo de financiamento, produto ofertado, tipo de produtor (pequeno, médio ou grande, familiar ou não-familiar) e regiões (desenvolvidas, zonas de fronteira etc). Esta política é um dos principais condicionantes da atividade agrícola devido às necessidades de custeio e investimentos no setor. Além da política de financiamento, os agricultores podem contar ainda com o Seguro Rural que é voltado a reduzir os riscos inerentes à atividade, principalmente pelos efeitos causados pelas variações bruscas de temperatura, sobre a produção.

As políticas intervencionistas do governo que promovem mudanças para atender aos interesses sócio-econômicos, dão origem a um conjunto de medidas que juntos, estados e sociedade, podem ser beneficiados. As políticas públicas são importantes para a população, pois tem o intuito de auxiliá-la no seu desenvolvimento e melhora do nível de renda e de vida, conforme veremos na próxima seção.

4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a revolução técnica da agricultura, nos anos 70, o Estado atua privilegiando os grandes agricultores, ou seja, agricultura voltada para exportação e atividades agropecuárias dinâmicas, deixando em segundo plano, os pequenos agricultores (Gazolla, 2004), o que caracteriza uma política extremamente concentradora e seletiva, que obedecia aos interesses políticos e econômicos da burguesia rural. Neto (1997) *apud* Muller (2007) observou em seu estudo que por mais concentradora que seja a oferta de crédito, quando houver a sua diminuição, os recursos ficariam ainda mais concentrados, reduzindo a participação dos pequenos produtores e aumentando a dos grandes. Essa é a fase conhecida como modernização conservadora da agricultura. Conforme Ferreira (2001), antes do Pronaf, as políticas agrícolas tinham o objetivo de aumentar a produtividade, com a incorporação de avanços tecnológicos e, um grupo de indivíduos basicamente homogêneo: a empresa rural, que se caracterizava por grandes disponibilidades de terras e acesso garantido aos subsídios do governo bem como incentivos fiscais.

Dessa forma, de acordo com artigo *Evolução histórica do crédito rural*, desde a sua implantação, em 1965, o Crédito Rural⁶ possui alguns objetivos como: - estimular o incremento dos investimentos rurais; - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização dos produtos agropecuários; - possibilitar o fortalecimento econômico dos agricultores, principalmente os considerados pequenos e médios; e - incentivar a introdução de métodos à produção, visando o aumento da produtividade e melhoria do padrão de vida das populações rurais.

A concessão de crédito acontecia, na década de 60, através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que ofertava crédito aos agricultores de maneira farta e barata, o que possibilitou a expansão da utilização de equipamentos no setor, defensivos químicos e pesquisa agropecuária (Muller, 2007). A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)⁷ e da Empresa Brasileira de Assistência

⁶ Lei no. 4.829 que institucionalizou o Crédito Rural, 5 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965b)

⁷ A Embrapa centraliza a pesquisa agropecuária no país. A partir de sua criação houve significativo aumento de recursos, continuidade e modificou a condução da pesquisa que é desenvolvida através de “sistemas de produção”, onde cada produto possui um conjunto de tecnologias e procedimentos.

Técnica e Extensão Rural (Embrater) contribuiu para o aprimoramento das atividades no setor. Outro instrumento reconhecido é a Política de Preços Mínimos (PGPM), para a transferência de recursos do governo ao produtor rural.

No entanto, o setor agrícola deixa de representar um entrave ao crescimento do país nos anos 80, e demonstra sinais de evolução e nível de dinamismo, podendo ser mantido pelo próprio mercado. Segundo dados fornecidos por Buainain *et al* (2007), “as intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas de mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado”.

Na década de 90, começa um movimento para o reconhecimento da classe dos agricultores familiares. Esse movimento social se deu através de reivindicações e lutas sociais em torno da abertura comercial pelo Mercosul, chamadas de “Jornadas Nacionais de Luta” (Schneider ; Cazella ; Mattei, 2004). O reconhecimento acontece a partir de 1995, através da real necessidade de uma política diferenciada para o agricultor familiar.

No ano de 1996, o Governo Federal lança o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Decreto No. 1.946, de 28 de junho de 1996) e, com ele, é feita a distinção entre as necessidades de agricultores familiares e burguesia rural, de acordo com a gestão das unidades produtivas, orientação dos trabalhos agrícolas e existência ou não de trabalhadores assalariados (FAO/INCRA, 1994). O Pronaf financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares com taxas de juros muito baixas, definidas de acordo com a linha de crédito concedida e, definida anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar (BRASIL, 2009). A implantação do Pronaf representa o reconhecimento e legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social, os agricultores familiares (Schneider, 2004 *apud* Gazolla, 2004).

O Pronaf foi criado com o objetivo de fortalecer a competitividade da agricultura familiar e contribuir para a geração de renda e emprego nas regiões agrícolas e urbanas bem como melhorar a qualidade de vida das populações rurais (MDA, 1999). Os beneficiários do programa, após a decisão do que financiar devem procurar a Emater ou o sindicato rural para a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e, em seguida, encaminhar o projeto técnico de financiamento, que passará por uma análise de crédito e aprovação do agente financeiro. Assim que aprovado, o agricultor poderá

acessar o crédito e começar a implantar o seu projeto, que pode ser a aquisição de um novo equipamento rural, máquinas ou infra-estrutura. Além disso, o beneficiário deve atender aos seguintes requisitos:

- Utilizar trabalho familiar com apoio de empregados temporários e, no máximo, dois empregados permanentes;
- Possuir ou explorar área que não supere 4 módulos fiscais;
- Residir no imóvel rural ou em vila urbana ou rural próxima ao imóvel; e
- Ter 80% de sua renda corrente proveniente da atividade agrícola, pesqueira e/ou extrativa.

Dos requisitos acima citados, constantes no Manual Operacional do Pronaf de 1996, o último mostra que o programa é uma política pública que pressupõe agricultores que executam apenas a atividade agropecuária. Ou ainda, como alguns estudos já demonstraram, o programa é uma política de desenvolvimento agrícola, setorial e com um viés modernizante (Carneiro,1997; Ferreira, 2001; Abramovay, 2003; Chaves Feijó, 2003 *apud* Gazolla, 2004).

No entanto, a partir de 1999, o Pronaf passa por reformulações, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), visando o chamado “Novo Mundo Rural” a fim de orientar o caminho das ações políticas para promover o desenvolvimento rural do país, que estaria baseado na agricultura familiar, reforma agrária e ampliação do território rural. Mesmo com algumas mudanças de orientação, o desenvolvimento do agricultor rural sempre ficou entre os principais focos do programa, que manteve as suas características iniciais, ou seja, voltado para o financiamento do processo de transformação da base técnica da agricultura. O Pronaf, como analisou Gazolla (2004) em seu estudo sobre o Alto Uruguai, mostrou que os agricultores desenvolvem uma grande dependência da política para financiar a implantação das lavouras e atividades agrícolas. Com a diminuição da rentabilidade agrícola por causa da competição e dos custos de produção, a solução é o crédito público para continuar produzindo e garantindo a sua alimentação e da sua família.

Nesse sentido, como foi apontado nesta seção, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar tem o objetivo de auxiliar o produtor através da

concessão de crédito para estimular a produção. Com essa produção, o indivíduo pode aumentar a sua renda, através da comercialização dos produtos e garantir a sua alimentação. No entanto, o governo auxilia os indivíduos através de outras medidas, como transferências de renda, quando as famílias se situam na linha da pobreza, ou ainda, apresentam vulnerabilidade a insegurança alimentar e a fome. Tais práticas de transferência de renda e de aquisição de alimentos serão abordadas na próxima seção.

4.4.1 Equipamentos Públicos para Alimentação e Nutrição

O Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, do governo federal, implantado em 2002, atua a partir de quatro eixos articuladores: (a) acesso aos alimentos; (b) fortalecimento da agricultura familiar; (c) geração de renda; e (d) articulação, mobilização e controle social. O Programa tem como princípio norteador o atendimento do “Direito à Alimentação” dando um tratamento universal à questão alimentar (Belik *et al*, 2001). Dessa forma, a partir do Programa Fome Zero incorporado no governo Luis Inácio Lula da Silva, houve a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como uma das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto n. 5.873 de 15 de agosto de 2006 com o objetivo de promover a inclusão social no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar principalmente às pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar.

O objetivo do programa é a aquisição dos produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares e que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, desde que os preços não sejam superiores ao limite de R\$ 3.500,00 por agricultor familiar/ano. Esses produtos são entregues às instituições cadastradas, como escolas, creches, hospitais, associações comunitárias etc (Muller, 2007).

O funcionamento do programa é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e espera-se através dele, intermediar a produção da agricultura familiar e a destinação desta produção, visando o desenvolvimento da economia local e a garantia do acesso aos alimentos (MDS, 2009).

A Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é uma estratégia para o enfrentamento da insegurança alimentar tendo como público prioritário os beneficiários dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social. A EAN está inserida no Programa de Aquisição de Alimentos e tem por objetivo a realização das seguintes ações, conforme relatório do Ministério do Desenvolvimento Social (2009):

- i) promoção da alimentação adequada e saudável em quantidade e qualidade;
- ii) valorização de cultura alimentar local;
- iii) integração dos municípios com ações que garantam o direito humano à alimentação adequada e diminuam a insegurança alimentar e nutricional da região.

A Educação Alimentar e Nutricional está presente principalmente nos Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, cujos proponentes são os governos estaduais, prefeituras municipais e o Distrito Federal (MDS, 2009). Os Bancos de Alimentos arrecadam os produtos, próprios para o consumo, que são recebidos, embalados, selecionados e distribuídos gratuitamente para as entidades assistenciais, que os encaminha à população. A doação é feita pelos hipermercados e supermercados, indústrias de alimentação, produtores rurais entre outros, e recebidos por creches, albergues, abrigos para crianças e adultos maiores, orfanatos e entidades que atendem população que vive na rua. Os restaurantes populares comercializam refeições a pessoas que estão em situação de vulnerabilidade, como trabalhadores de baixa renda e sua família, moradores de rua, aposentados e estudantes. O objetivo é ampliar a oferta de comidas saudáveis e nutricionalmente balanceadas, servidas em locais apropriados de forma a garantir a dignidade do ato de se alimentar. As cozinhas comunitárias são semelhantes aos restaurantes populares, porém, são unidades menores, que se situam em bairros populosos das periferias urbanas (MDS, 2009).

A aquisição dos produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos pode ser feita em cinco modalidades, conforme Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (2007):

Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) – Atua em seis Estados e cento e oitenta e nove municípios brasileiros com o objetivo de articular a produção de agricultores familiares e as demandas de instituições locais, fortalecendo a

agricultura familiar, a geração de trabalho e renda no campo.

Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) – Através da Conab são fixados contratos com os agricultores que possibilitam a aquisição dos alimentos, a preços fixados, pelo Governo Federal.

Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – Doação Simultânea (CAEAF) – Tem o objetivo de adquirir os produtos dos agricultores familiares através de grupos formais, como cooperativas e instituições para fins de doações para atender à população em situação de insegurança alimentar.

Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR⁸ Estoque) – Aquisição de alimentos, da safra vigente, de agricultores organizados em grupos formais, para a formação de estoques em suas próprias organizações. A intermediação é feita através da Conab.

Incentivo à Produção e Consumo do Leite (IPCL) – Com a intervenção dos Governos Estaduais, essa modalidade visa propiciar o consumo do leite às famílias que se situam sob o quadro de insegurança alimentar e nutricional, ao mesmo tempo em que incentiva a produção familiar. Nesta modalidade, o limite semestral, por família, é a comercialização de R\$ 3.500,00, atendendo apenas aos nove Estados do Nordeste e Minas Gerais (região Norte e Vale do Jequitinhonha). Aproximadamente 85% dos recursos são oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social, que são complementados com recursos dos Governos Estaduais. Para serem atendidas pela modalidade as famílias devem atender a uma série de requisitos.

Com o PAA, acredita-se que a agricultura familiar é um objeto de ação político, com o intuito de incentivar o fortalecimento e melhora da qualidade dos produtos, além do aumento do valor agregado e do estímulo à produção ao auto-consumo. Além disso, considera-se a agricultura familiar enquanto produtora de alimentos que atenderão à demanda das instituições. Esse é o ambiente do Programa de Aquisição de Alimentos (MULLER, 2004).

Outro programa importante do governo federal é o chamado Plano Safra da Agricultura Familiar, que conta com uma linha de crédito específica para financiar

⁸ CPR – Cédula de Produtor Rural é a modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos que atua mais diretamente, pois os agricultores mantêm a safra em seus armazéns, não sendo necessário comercializá-los imediatamente após a safra, que é o período em que os preços estão mais baixos (Muller, 2004).

investimentos em infraestrutura da propriedade rural e, assim, propiciar o aumento da produção e da produtividade. O programa é destinado aos agricultores que sofreram perdas de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas e estão em situação de insegurança alimentar. Basicamente os municípios que perderam pelo menos 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca e milho. A linha de crédito oferecida pelo Plano Safra, visando o aumento da produção em quantidade e qualidade adequadas, é o chamado Pronaf Mais Alimentos (MDS, 2009).

Este programa destina recursos para investimentos em infra-estrutura da propriedade rural e, assim, criar as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade da agricultura familiar. O Mais Alimentos é uma ação que permite ao agricultor familiar investir em modernização e aquisição de máquinas e de novos equipamentos, armazenagem, irrigação etc. além de projetos relacionados a outras atividades do setor rural, como fruticultura e bovinocultura do leite, que representam a diversificação no setor, tendo em vista a necessidade de alternativas para obtenção de renda (MDS, 2009). Além do Mais Alimentos, outro programa que envolve a transferência de recursos é o Programa Bolsa Família (PBF).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o PBF tem por objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada a fim de promover a erradicação da extrema pobreza e conquista da cidadania por parcela da população que está mais vulnerável à fome. O Programa considera famílias em situação de pobreza aquelas que possuem renda mensal entre R\$ 70 e R\$ 140 por pessoa e extrema pobreza, as com renda de até R\$ 70 ⁹.

O PBF está articulado através de três dimensões essenciais para combater a fome e a pobreza:

- Transferência direta de renda à família;
- Exercício de direitos sociais básicos nas áreas da saúde, educação e assistência social (condicionalidades ¹⁰) para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações;

⁹ De acordo com a [Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004](#) e o [Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004](#).

¹⁰ Compromissos assumidos pelas famílias e que precisam ser cumpridos para que elas continuem recebendo o benefício do Bolsa Família.

- Coordenação de programas complementares como, Brasil Alfabetizado, PRONAF B e Qualificação Continuada - Acreditar, com o objetivo de promover o desenvolvimento educacional e profissional das famílias.

Baseado no Documento Síntese sobre as Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas (2008), são apresentados os beneficiários bem como seus gastos com consumo a partir da transferência do governo. O Bolsa Família será abordado nesse estudo por entender-se que representou para as famílias beneficiadas uma melhora dos seus níveis de vida capaz de promover o afastamento do risco de insegurança alimentar. De acordo com o estudo realizado pelo Instituto IBASE (2008), que utilizou um questionário com perguntas fechadas a cinco mil titulares do cartão Bolsa Família, em 229 municípios das cinco regiões do país, a região Nordeste do país foi a que apresentou maior consumo de variados grupos de alimentos. As demais regiões cresceram também, mas em menores proporções.

Conforme o estudo, o perfil dos titulares que recebem o benefício Bolsa Família é o seguinte:

- A maioria dos titulares é mulher, o que representa 94% da concessão do crédito;
- 27% dos titulares são mães solteiras;
- A maioria dos beneficiados, 85%, tem entre 15 e 49 anos;
- A maior parte dos titulares é negro ou pardo (64%);
- A maior concentração de famílias rurais beneficiadas pelo PBF está na região Nordeste (50%);
- 81% dos titulares sabem ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental.

A pesquisa mostra que, dos recursos concedidos, 87% é gasto em alimentação, sendo que na região Nordeste chega a 91%. Já os gastos em outras necessidades como vestuário, remédios, gás, luz e tratamento médico, representam, respectivamente, 37%, 22%, 10%, 6% e 2%.

As famílias de baixa renda que fazem parte do programa gastam, em média, R\$ 200,00 mensais com alimentos, ou seja, mais da metade da renda familiar total.

Quanto maior a restrição orçamentária, maior a proporção de renda gasta com alimentação.

As mudanças ocorridas na alimentação das famílias com o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família acompanham a tendência nacional no que diz respeito a alguns fatores, como:

- Aumento do consumo de proteínas de origem animal, leite e seus derivados;
- Aumento do consumo de biscoitos, óleos e gorduras, açúcares e alimentos industrializados;
- Aumento, em menor proporção, no consumo de vegetais e hortaliças; e
- O consumo de arroz e feijão aumentou 76% e 59% respectivamente, principalmente entre as famílias de baixa renda, ou seja, aquelas que não tinham alimentação básica suprida.

A pesquisa divulgada pelo Ibase (2008) mostrou que, no geral, existe a preferência por alimentos de maior valor calórico do que nutricional o que contribui para uma dieta desequilibrada, incorrendo em índices de obesidade e de excesso de peso, ou seja, insegurança alimentar moderada, principalmente nas crianças. Além disso, foi exposto que as famílias dão prioridade para o consumo de produtos básicos e de baixos preços, capazes de propiciar o bem-estar e provisão de energia. O aporte de recursos propiciado pelo Programa Bolsa Família permite um maior planejamento dos gastos e mudanças do padrão de consumo, com o aumento da quantidade de alimentos e com maior variedade, como se pode ver através dos dados citados.

Como mostra o gráfico 8, 7,4 milhões de pessoas, aproximadamente 16,9% das pessoas beneficiadas pelo PBF estão em situação de segurança alimentar e nutricional (SAN) mas por outro lado, 11,5 milhões, 20,7%, se situam em situação de insegurança alimentar grave (IA Grave). Outro dado importante fornecido pela pesquisa Ibase é que a quantidade de alimentos consumidos aumentou mais entre as famílias em situação de insegurança alimentar moderada (77,6%) e grave (79,2%) do que entre aquelas em segurança alimentar (59,7%). A variedade também sofreu aumento maior entre as famílias em insegurança alimentar moderada (72,9%) e grave (68,7%) do que aquelas que se apresentam em segurança alimentar (59,6%).

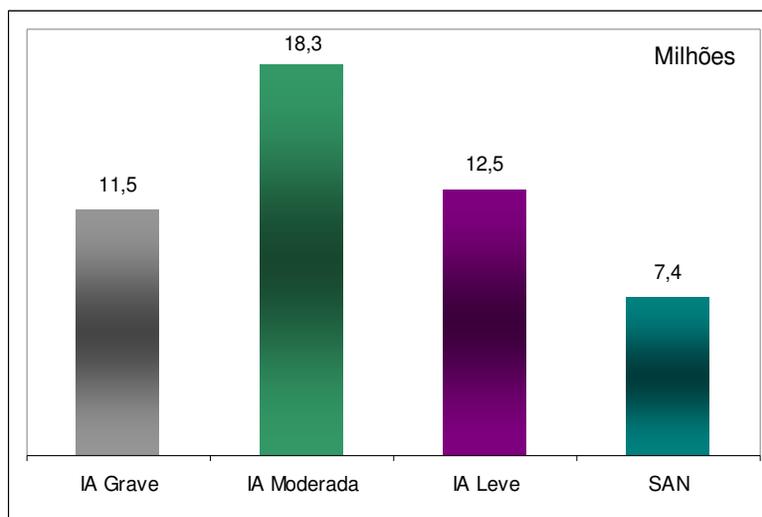


Gráfico 8 – Classificação das famílias que recebem o Programa Bolsa Família, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

Fonte: Gráfico adaptado de Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas, IBASE/FNEP, 2007. Elaborado pela autora.

Pelo estudo, as famílias mais vulneráveis a insegurança alimentar grave são aquelas em que os titulares são negros ou pardos, não têm trabalho formal, são analfabetos, famílias rurais e aquelas que não têm acesso ao saneamento básico. Por isso, nesses grupos e nos demais em insegurança alimentar detectou-se que o recebimento do benefício através do cartão do PBF amplia a possibilidade de compra a crédito por parte das famílias, tendo em vista a garantia de transferência de renda. Além disso, as chances de as famílias atingirem a condição de Segurança Alimentar e Nutricional, principalmente aquelas que vivem nas zonas rurais, aumentam quando existe o acesso às terras e às políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

O recebimento do benefício Bolsa Família quando as titulares são mulheres também contribui para o aumento da frequência aos serviços de saúde (42%) e 33% dos entrevistados dizem ter mais acesso a exames pelo SUS. Contudo, o Programa Bolsa Família visa integração com as demais políticas complementares capazes de melhorar as condições de saúde e educação das famílias, a implementação de programas direcionados a educação alimentar dos beneficiados, o reforço de ações para minimizar os efeitos da alimentação de má qualidade, o reforço a programas de segurança

alimentar que possibilitem a oferta de produtos alimentares adequados, a implementação de uma política de abastecimento alimentar valorizando a agricultura familiar e instrumentos de regulação de preços, entre outros objetivos (Ibase, 2008).

Para garantir o pleno andamento do programa, é necessário o cumprimento de alguns compromissos, tanto por parte dos beneficiários, que são as condicionalidades, quanto por parte do governo. Dessa forma, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), os Estados e os Municípios atuam conjuntamente para assegurar as ações do PBF, garantindo informações cadastrais das famílias, produzindo e disponibilizando material informativo, promovendo a capacitação de pessoal das Instâncias de Controle Social (ICS), tomando providências necessárias quando houver irregularidades etc. A ICS, conforme Instrução Normativa n. 01 de 20 de maio de 2005, tem como principais atribuições:

- Observar se as famílias pobres e extremamente pobres do município foram cadastradas;
- Verificar se as famílias devidamente cadastradas foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família;
- Verificar se o poder público oferece serviços adequados de educação e saúde para o cumprimento das condicionalidades e se as famílias têm acesso a estes serviços;
- Estimular a integração social dos beneficiários através de programas e políticas públicos; e
- Subsidiar a fiscalização realizada pelo MDS e Rede Pública de Fiscalização.

Como podemos ver, é necessária participação da sociedade aderindo aos programas, em conjunto com o governo que, através das políticas públicas colhe os frutos de seus programas quando as famílias são beneficiadas. Neste capítulo foi abordada a importância da política pública para o bem-estar da população, bem como os programas atuais de combate à insegurança alimentar, à pobreza e à fome. A repercussão das políticas aparece de forma positiva nos estudos divulgados e que serviram de base para este estudo, mostrando que a transferência de renda através dos programas faz com que aumente o consumo de alimentos e a qualidade dos mesmos, com mais variedade nutritiva na mesa do cidadão. A partir destes, o aumento da procura por assistência à saúde é verificado, o que indica melhor qualidade de vida.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisou-se neste trabalho o histórico referente a Segurança Alimentar bem como a forma que o assunto ganhou importância. As raízes do termo ganharam destaque após a Primeira Guerra Mundial por necessidade da formação de estoques estratégicos para seus países e com isso terem vantagem e controle sobre os mais vulneráveis.

A Segurança Alimentar é, portanto, um tema bastante recente direcionou a atenção de governos e autoridades para a população que se encontrava em situação de fome e extrema pobreza. No entanto, o primeiro relatório divulgado pela FAO, juntamente com a Organização das Nações Unidas, foi em 1940, que trazia as características da população e ainda, o nível de acesso desta aos alimentos. Estava determinado o compromisso das fundações e órgãos mundiais com as causas humanas não apenas para atender aos interesses bélicos, mas também buscar qualidade de vida às pessoas.

Crises como as do petróleo na década de 70, foram abordadas nesse estudo porque afetaram profundamente a população, devido ao encarecimento das *commodities*, que impactam nos preços dos produtos que chegam até o consumidor final. Esse é um dos fatores considerados de risco à população por deixá-la vulnerável às situações como insegurança alimentar e pobreza. Isso acontece porque a renda da maior parcela da população fica estagnada enquanto que os preços dos bens e serviços se elevam à medida que algum fator, que pode ser o clima, gera desequilíbrio entre oferta e demanda.

Os efeitos climáticos são importantes para o tema deste trabalho porque, no limite da variação de temperatura, uma safra pode ser comprometida, gerando um prejuízo ao agricultor. Além disso, o consumidor é afetado, diretamente, quando o preço sobe, situação em que houve perdas na agricultura.

O clima e as crises de oferta e demanda de produtos alimentares aumentam o risco de insegurança alimentar nos três níveis, que são leve, moderado e grave. Este último abrange os maiores problemas sociais capazes de reduzir completamente o nível de dignidade das pessoas fazendo com que a má distribuição de recursos fique ainda

mais evidente. A manifestação desses problemas sociais acontece através da característica da população e seu nível de fome e a pobreza.

Conforme visto, a fome é tanto causa como conseqüência da pobreza. Isto acontece porque, por um lado, sem o alimento o indivíduo não consegue desenvolver as suas capacitações e habilidades para trabalhar e estudar e, assim, gerar renda para a sua família, entrando em situação de insegurança alimentar. Por outro lado, a pobreza é refletida nos baixos níveis de renda da população, que permanecem estagnados enquanto os preços dos alimentos variam. A conseqüência desse fato é a desnutrição, elevados níveis de obesidade e insegurança alimentar, bem como baixa demanda por serviços médicos, o que impacta na qualidade de vida.

As zonas mais afetadas pela insegurança alimentar e reduzido nível qualidade de vida são as zonas rurais. Dessa forma, o agricultor precisa de proteção, ao mesmo tempo em que necessita incentivo a permanecer no campo e continuar produzindo. Assim, evita-se o êxodo, principalmente dos mais jovens, que são os mais propensos a deixarem a cidade de origem em busca de vida melhor nos grandes centros urbanos. O auxílio ao produtor rural acontece através de políticas de intervenção nos preços, mas, como foi abordado no trabalho, o governo não apresenta mais condições de adotar o método da política de preços mínimos.

Assim, outras medidas se fazem necessárias, como políticas onde o governo atua conjuntamente com a sociedade para promover maior igualdade de distribuição de recursos. As políticas de transferência de renda a fim de combater a fome, o mais grave nível de insegurança alimentar, são necessárias e tornam-se reais, através dos programas de concessão de crédito, como o Pronaf, criado em 1996 e com o Projeto Fome Zero, do governo Lula da Silva, implantado em 2002.

Juntamente a este, vieram outros programas com o intuito de amenizar a falta de acesso da população aos alimentos, devido à sua má distribuição. Programas como Mais Alimentos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Bolsa Família, do Governo Federal, atingem, hoje em dia, grande parte da população que se encontra em situação de insegurança alimentar. Pelos dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD) vimos que ainda existem pessoas nessa situação. E uma das metas do governo e do Programa Bolsa Família é acabar com a fome no país.

Outro dado apontado na pesquisa foi que a transferência de renda permite que as pessoas ampliem a procura por outros serviços como saúde e educação, já que possuem maior capacidade de desenvolver as suas habilidades e disposição. Além de passarem a consumir produtos mais variados e selecionados, o que contribui para uma dieta mais equilibrada e evita os riscos de doenças e níveis elevados de obesidade.

A alimentação é um direito de todas as pessoas e, através das políticas públicas esse direito é mais facilmente alcançado. Os instrumentos utilizados para promover a educação alimentar são os restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias oferecidos aos trabalhadores e suas famílias, moradores de rua, entre outras pessoas que se encontram em insegurança alimentar. O objetivo maior desses programas é, então, ampliar a oferta de alimentos e redistribuí-los de forma mais equânime, buscando melhorar as condições de vida da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *A atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial*. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vols. 3 e 4 jul – dez: 81-102, 1996.
- BELIK, W. *et al. Políticas de combate à fome no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, 11p., 2001.
- BICKEL, G. *et al. Guide to measuring household food security*. Revised March 2000. Alexandria, VA: United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, 2000. (**Measuring Food Security in the United States: Reports of the Federal Interagency Food Security Measurement Project**, 6). Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/fsec/FILES/FSGuide.pdf>>. Acesso em: abr. 2006.
- BRASIL. Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 nov. 1965b.
- BREWER, J. *et al. A Blueprint to End Hunger*. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2004. Disponível em: <<http://www.centeronhunger.org/pdf/understanding.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2006.
- BUAINAIN, A. M. *Modelo e principais instrumentos de regulação setorial: uma nova didática*. In: RAMOS, Pedro; BUAINAIN, Antônio Márcio *et al* (Orgs). **Dimensões do Agronegócio Brasileiro - Políticas, Instituições e Perspectivas**. MDA, Brasília - DF, p. 53, 2007.
- CARNEIRO, M. J. *Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf*. In: Estudos Sociedade e Natureza. Rio de Janeiro-RJ, Revista Semestral, n.8, p. 70-82, abril de 1997.
- CASARIL, K. B. *et al. Segurança Alimentar numa perspectiva multidisciplinar - Contribuição ao debate brasileiro*. Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Campus de Francisco Beltrão. Francisco Beltrão/PR-2005. 165p.
- CASTRO, J. *Geografia da Fome (O dilema brasileiro: pão ou aço)*. vol. 1, 8ª edição. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1963.
- CAVALCANTI, J. E. A.; AGUIAR, D. R. D. *Política Agrícola e Desenvolvimento Rural*. Viçosa - MG, 1996.
- CAVALCANTI, J. E. A.; VIEIRA, W. C. *Política Agrícola e Segurança Alimentar*. Viçosa - MG, 1996.
- CHONCHOL, J. *Raízes da Fome – A Crise e a situação alimentar da América Latina* Ed. Vozes em co-ed. FASE (Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional). 3ª Ed. Petrópolis, 1987.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004: Recomendações do CONSEA*. Brasília, 2003.

COSTA, A. M.; WAQUIL, P. D. *Pensando o Meio Ambiente Enquanto Intitulado: a abordagem das capacitações*. In: Encontro da sociedade brasileira de economia ecológica, 6, 2005, Brasília. **Anais...**Brasília, 2005. CD-ROM.

DELGADO, N. G. *Subsídios metodológicos para análise, desenho e execução de políticas agrícolas na América Latina*. Roma: FAO, 1992.

DEMO, P. *Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. In: IPEA IPLAN – Prioridades e Perspectivas de políticas públicas para a década de 90., v. 4, 1989.

EMATER, *et al.* *Questionário sobre o SANS às famílias do meio rural e urbano da região do Médio-Alto Uruguai*. Realizado através do Fórum Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, 2002.

FAO. *Seguridad alimentaria como estratégia de desarrollo rural*. 28ª Conferencia Regional de La FAO para America Latina y El Caribe. Guatemala, 14p., Abril de 2004. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/cf.asp>>. Último acesso em 18 nov. 2009.

FAO. *El Estado de La inseguridad alimentaria em El mundo*. In: Los precios elevados de los alimentos y la inseguridad alimentaria: amenazas y oportunidades. Itália, 59 p., 2008. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/cf.asp>>. Último acesso em 26 nov. 2009.

FERREIRA, B. *et al.* A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GARCIA GASQUES, J.; CONCEIÇÃO, J. C. (Orgs). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001.

FIDA – International Fund for Agricultural Development. **Hacia una region sin pobres rurales**. Santiago: FIDA, 2000.

FRITZ, K. B. B.; MATTOS, E. J. A Insegurança Alimentar no Rio Grande do Sul – uma análise comparativa entre o rural e o urbano. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, 2008. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/eeg/?p=trabalhos>>. Acesso em 29 out. 2009.

GAZOLLA, Márcio. *Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Uma análise a partir da produção de autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS*. Série PGDR - Dissertação n. 45. Porto Alegre, 2004.

HALL, B. *Understanding Food Security Data and Methodology*. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2004. Disponível em: <<http://www.centeronhunger.org/pdf/understanding.pdf>>. Acesso em: set. 2006.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. *Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil*. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.6 n.2 p.335-353, jul./dez. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS - IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Documento Síntese, Junho, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/7M.pdf>>. Acesso em 29 out. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar*, Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004>. Acesso em 18 nov. 2009.

MALUF, R. S.; MENEZES, F. **Caderno Segurança Alimentar**. Colab. Susana Bleil Marques. Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf>, 52p., 2000. Acesso em: 08 jan. 2010.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; BURLANDY, L. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/LivroConsea_DocumentoReferencia.pdf>, 81 p., 2004. Acesso em 08 jan. 2010.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Editora Vozes. Petrópolis-RJ, 2007. Material disponível em <<http://www.vozes.com.br>>

MANUAL OPERACIONAL DO PRONAF: *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Ministério da Agricultura e Abastecimento: Secretaria de Desenvolvimento Rural. Brasília-DF, 47p., 1996.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO (MDA). *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*. Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). Brasília-DF, Versão preliminar, 36p., março de 1999.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DO ABASTECIMENTO/ SECRETARIA DE GESTÃO E ESTRATÉGIA DA EMBRAPA. *Evolução histórica do crédito rural*. **Revista de Política Agrícola**, Brasil, Ano XIII - Nº 04 - Out/Nov/Dez/2004. Disponível em:<http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/artigos/Pol_Agr_4_Artigo_02.pdf>. Acesso em 18 nov. 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

Programa de Aquisição de Alimentos. 2009. Disponível em: <

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/educacao-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 18 nov. 2009

MULLER, A. L. *A construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Série PGDR - Dissertação n. 62. Porto Alegre, 2007.

NETO, G. W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.

PELIANO, A. M. (Coord.). *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília, IPEA, 1993. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Último acesso em 25 nov. 2009.

PLANO NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Brasília-DF. 56p., 1995.

PLANO SAFRA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR 2003/2004. Disponível em < <http://www.pronaf.gov.br> >, 13p., 2003. Acesso em 29 out. 2009.

PROJETO FOME ZERO. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Disponível em < <http://www.fomezero.gov.br> >, 118p., Outubro, 2001. Acesso em 29 out. 2009.

RAMOS, P.; BUAINAIN, A. M. *et al* (Orgs). *Dimensões do Agronegócio Brasileiro - Políticas, Instituições e Perspectivas*. MDA, Brasília - DF, 2007.

RATHMANN, R. *et al*. *Diversificação produtiva e as possibilidades de desenvolvimento: um estudo da fruticultura na região da Campanha do RS*. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 46 n. 2, Brasília, abr./jun. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo> > Acesso em 18 nov. 2009.

SCHNEIDER, S.; MATTOS, J. de. *A pluriatividade no meio rural gaúcho: caracterização e desafios para o desenvolvimento rural sustentável*. **Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável**. Porto Alegre, v. 2 n. 1/2, jan./ago. 2006.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. O Desenvolvimento como Expansão das Capacitações. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28, p.313-333, 1993.

SILVA, J. G. *Tecnologia e Agricultura Familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

SILVA, J. G. *Segurança alimentar: uma agenda republicana*. Ago 2003, vol.17, no.48, p.45-51. Disponível em: < <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>> Acesso em 17 out. 2009.

SILVA, J. G. Fome Zero: Política Pública e Cidadania. In: RAMOS, Pedro; BUAINAIN, Antônio Márcio *et al* (Orgs). **Dimensões do Agronegócio Brasileiro - Políticas, Instituições e Perspectivas**. MDA, Brasília - DF, p. 263-282, 2007.

SILVA, R. R. *Principais políticas de combate a fome implementadas no Brasil*. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 5, Nov. 2006.

SULLIVAN, A. F.; CHOI, E. *Hunger and Food Insecurity in the Fifty States: 1998-2000*. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2002. Disponível em: <<http://www.centeronhunger.org/pdf/understanding.pdf>>. Acesso em: out. 2006.

TAKAGI, M.. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Faculdade de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2006.

VALENTE, F. L. S. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Editora Cortez. São Paulo-SP; Out, 2002.

VEIGA, J. E. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo-SP: Hucitec, Editora da Universidade de São Paulo, 219p., 1991. (Coleção Estudos Rurais)

WAQUIL, P. D.; MATTOS, E. J. Pobreza Rural e Urbana no Rio Grande do Sul: uma análise além da renda. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.8, n.2, p.105-122, 2003.

WAQUIL, P. D. ; MATTOS, E. J. Distribuição de Renda no Rio Grande do Sul: um comparativo entre o rural e o urbano. **Revista Ensaios (FEE)**, Porto Alegre, v. 23, p. 621-644, 2002.

ANEXO A

Anexo 1 - Questões extraídas do Suplemento de Segurança Alimentar da PNAD 2004 referentes à escala EBIA

Perguntas
1 - Moradores tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida
2 - Alimentos acabaram antes que os moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida
3 - Moradores ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada
4 - Moradores comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou
5 - Algum morador de 18 anos ou mais de idade diminuiu alguma vez a quantidade de alimentos nas refeições ou deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida
6 - Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez comeu menos porque não havia dinheiro para comprar comida
7 - Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida
8 - Algum morador de 18 anos ou mais de idade perdeu peso porque não comeu quantidade suficiente de comida devido à falta de dinheiro para comprar comida
9 - Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez fez apenas uma refeição ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida
10 - Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida
11 - Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida
12 - Algum morador com menos de 18 anos de idade diminuiu a quantidade de alimentos nas refeições porque não havia dinheiro para comprar comida
13 - Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida
14 - Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida
15 - Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida

Fonte: Pesquisa por Amostra de Domicílios – PNAD, 2004