



Ventos do Sul Movem Moinhos: a experiência brasileira no combate à fome na última década*

South Winds Move Mills: the brazilian experience in combating hunger in the last decade

FLÁVIO SACCO DOS ANJOS**

NÁDIA VELLEDA CALDAS***



RESUMO – Um dos grandes logros da política brasileira de segurança alimentar e nutricional foi justamente o de fazer com que este país deixasse de fazer parte do mapa mundial da fome e da insegurança alimentar. Os avanços colhidos na última década foram importantes, sobretudo a partir do momento em que esse tema se converteu em um problema público. Este artigo discute os principais instrumentos utilizados pelo Estado Brasileiro com ênfase na questão dos mercados institucionais, assim como os desafios que se apresentam na atualidade.

Palavras-chave – Segurança alimentar. Brasil. Mercados institucionais. Agricultura familiar.

ABSTRACT – One of the great achievements of the Brazilian policy on food and nutrition security in the past decade was precisely to make this country ceased to be part of the world map of hunger and food insecurity. Advances harvested last decade were important, especially from the time when this issue became a public issue. This article discusses the main instruments used by the Brazilian State with emphasis on the issue of institutional markets, as well as the major problems and challenges facing today.

Keywords – Food security. Brazil. Institutional markets. Family farming.

* Este artigo foi elaborado por pesquisadores ligados ao “Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agroecologia e Políticas Públicas” da Universidade Federal de Pelotas (NUPEAR – UFPel), junto ao Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Faculdade de Agronomia, os quais agradecem ao CNPq pela concessão de bolsa de produtividade ao primeiro autor e à CAPES pela bolsa de pós-doutoramento concedida a ambos durante sua recente passagem (2015-2016) pela Universidade da Calábria, Itália.

** Doutor em Sociologia, Professor do Departamento de Ciências Sociais Agrárias, docente permanente junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e ao Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas - RS/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/7107393939694701>. E-mail: flaviosa@ufpel.edu.br.

*** Doutora em Agronomia, Professora do Departamento de Ciências Sociais Agrárias, docente permanente junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e ao Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas - RS/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/5647353512393109>. E-mail: nvcaldas@ufpel.edu.br.

Submetido em: setembro/2016. Aprovado em: abril/2017.

Divulgado em maio de 2015 o Relatório Anual das Nações Unidas sobre a fome mundial mostrou, dentre outros aspectos, que esse fenômeno se concentra, atualmente, na África e na Ásia. Nesse sentido, vale dizer que a América Latina e o Caribe vivenciaram avanços importantes, logrando reduzir pela metade o número de famintos preconizado nas metas da Declaração do Milênio, a qual foi subscrita, em setembro de 2000, pelos 191 estados membros. A África central subsaariana e o Oriente Médio são as regiões mais problemáticas, quadro este que resulta tanto da falta de compromisso governamental com o enfrentamento do problema, como também dos recorrentes conflitos que incidem sobre essa parte da geografia mundial.

As atuais diásporas africana e asiática representam a face mais visível de um fenômeno que atinge especialmente o Sul da Europa, mas também outros países do planeta. No nosso entendimento, este quadro é também consequência da incapacidade das agências de desenvolvimento em encontrar soluções que, ao menos, atenuem os impactos dos mais diversos conflitos (étnicos, religiosos, etc.) que assolam o mundo contemporâneo. Por outro lado, a ascensão dos países do Sul no cenário econômico internacional não se traduziu, até o presente momento, em mudanças na atual conformação das estruturas globais de poder.

O fato é que grande parte das organizações multilaterais foi concebida dentro de um ambiente que emerge de dois sucessivos conflitos bélicos e que dista frontalmente da realidade atual, onde novos atores cobram espaço na arena das grandes decisões sobre o futuro do planeta, em meio aos efeitos de uma crise econômica que se abateu sobre os países capitalistas centrais, e que até o momento não dá mostras concretas de haver sido debelada. O crescimento no processo de cooperação Sul-Sul explica, em parte, a perda de protagonismo do hemisfério norte, especialmente em termos do comércio internacional e do fluxo de investimentos. Analisar os contornos da crise ou mesmo as transformações geopolíticas dela decorrentes escapa completamente aos objetivos desse trabalho.

Ao submeter esse artigo à *Textos & Contextos* (Porto Alegre) sentimo-nos desafiados não somente a elaborar uma reflexão sobre um dos mais palpitantes temas da atualidade – a fome e a insegurança alimentar –, mas de discutir as nuances do debate sobre um assunto que assume um caráter transversal, reivindicando o aporte de distintas perspectivas conceituais e campos do conhecimento. Com efeito, partimos da premissa de que o caso brasileiro é relevante não somente em virtude dos resultados alcançados na última década em termos de reduzir a fome e a desigualdade, mas especialmente por haver sido convertido numa experiência referencial no que tange à natureza dos instrumentos de intervenção, do conhecimento que enseja acerca desse fenômeno e das singularidades de um marco legal e institucional que foi sendo conjuntamente moldado, ao longo dos últimos anos, pelo Estado e pela sociedade civil.

A estratégia brasileira deve ser vista como um importante ponto de inflexão dentro de uma tradição intelectual e política, que historicamente se apoiava na mera transferência de recursos materiais aos desvalidos e na lógica perversa de combate à fome, centrada na caridade e na eterna dependência dos grupos subalternos frente às elites políticas locais e regionais. Mas quais são as ferramentas mais eficazes adotadas pelo Brasil na última década? Por que algumas delas, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, têm sido vistas como exemplos bem-sucedidos de inovação social, política e institucional? O foco desse artigo é responder tais indagações, bem como analisar alguns dos fatores que, na nossa acepção, representam ameaças e desafios à experiência brasileira. Alguns deles, como oportunamente veremos, são de natureza estrutural, enquanto outros, não menos importantes, são de ordem eminentemente conjuntural.

Este artigo se subdivide em três outras seções. A primeira delas expõe um marco geral da questão da segurança alimentar do ponto de vista conceitual e enquanto objeto de atuação do Estado. Na segunda seção analisamos, com maior profundidade, o caminho seguido pelo Brasil no combate à fome e à insegurança alimentar. A ênfase é posta sobre a dinâmica dos mercados institucionais, os quais foram convertidos na pedra angular de uma das mais ambiciosas atuações público-privadas no enfrentamento ao problema da fome, da inclusão social, do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar. Essa mesma seção apresenta os principais desafios e dificuldades a serem enfrentados no sentido de sua

continuidade e consolidação. A terceira e última seção reúne as considerações finais, mas não conclusivas, do presente estudo.

A segurança alimentar: delimitando o terreno

Uma votação histórica reconduziu José Graziano da Silva para um novo mandato (2015-2019) como Diretor Geral da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura). Isso porque o agrônomo e economista brasileiro colheu nada menos que 177 dos 182 votos possíveis dentre os países participantes desta eleição. Esse quadro denota uma situação muito distinta à que foi a acirrada disputa, em 2011, com o ex-ministro espanhol de relações exteriores, Miguel Ángel Moratinos, onde a vitória de Graziano foi conquistada numa eleição em dois turnos, com uma apertada margem de apenas quatro votos em seu favor.

Mas cabe aqui sublinhar dois aspectos que consideramos de grande relevância na abordagem sobre a questão da segurança alimentar. O primeiro deles é que a permanência de Graziano da Silva não pode ser vista como um triunfo do Sul sobre o Norte. Também não pode ser simplesmente atribuída aos logros da diplomacia brasileira no âmbito da política internacional. Em verdade, trata-se de consequência lógica e materialização insofismável das conquistas brasileiras no que tange ao combate à fome e à insegurança alimentar na última década em escala planetária.

E se esse país deixou de fazer parte do mapa da fome, como vem sendo noticiado na imprensa nacional e estrangeira, não foi simplesmente obra de iniciativas isoladas ou de ações atinentes apenas ao âmbito da esfera federal. O Fome Zero, como internacionalmente ficou conhecido, é um macroprograma que abriga, em seu interior, um amplo arsenal de instrumentos de intervenção. Dois deles, que consideramos mais importantes, serão analisados nas seções subsequentes.

Mas antes de adentrar nessa discussão é preciso ressaltar a realidade paradoxal de um país de dimensões continentais¹, que é visto como um dos grandes celeiros do mundo, mas também como detentor de contradições desconcertantes. O gigante latino-americano não é visto apenas como arquétipo de concentração de terra e riqueza, mas também como lugar de domínio de grandes desequilíbrios regionais e pela existência de bolsões de miséria, especialmente na periferia das grandes metrópoles e em certas zonas onde a fome, a seca e a pobreza são endêmicas. Esse é o caso do semiárido nordestino², cobrindo boa parte dos estados setentrionais, assim como do Vale do Jequitinhonha (Estado de Minas Gerais) e Vale do Ribeira (Estado de São Paulo), nos quais a fome e a pobreza andam de mãos dadas.

Ainda hoje a face enigmática deste país desafia a compreensão dos cientistas sociais, justamente diante da convivência de uma nação moderna, aberta à inovação e plenamente integrada aos grandes circuitos mundiais, com um Brasil arcaico, onde as transformações sociais resistem ao tempo e a qualquer esforço de compreensão. Durante os anos 1960 o antropólogo Gilberto Freyre mencionava um país que, sendo *uno*, era igualmente uma constelação de *Brasis*. Em outras palavras, poder-se-ia dizer que o Brasil é feito de muitos *Brasis* (FREYRE, 1968), abarcando um imenso território que ocupa quase a metade da América do Sul.

No auge dos anos 1940 outro brasileiro, Josué de Castro, que exerceu também o cargo de Diretor da FAO, já havia escrito uma das mais instigantes obras (*A geografia da fome*) que analisa as raízes dessa questão, num país onde abundam recursos naturais e que detém a maior superfície agrária do planeta. Em estilo autobiográfico, Castro desnaturaliza este fenômeno, o qual é visto como um flagelo produzido pela natureza das relações sociais, sobretudo nas regiões norte e nordeste, onde à precariedade das relações de trabalho soma-se a falta de saneamento básico, o analfabetismo, a escassez de alimento e de oportunidades. Numa de suas obras mais importantes, reunida em Castro (2003), ele alertou que a fome no Brasil era considerada como um tema proibido. O fato é que ainda hoje as famílias que habitam a

margem dos rios, em moradias precárias (palafitas), permanecem quase invisíveis aos olhos dos governos locais e da sociedade civil.

Reconhecer que a fome, a pobreza e a exclusão são socialmente produzidas representa um grande avanço, assim como convergir para o estabelecimento de uma base epistemológica suficientemente consistente sobre o que vem a ser a noção correspondente à segurança alimentar e nutricional (SAN). Durante muito tempo o termo alternava duas concepções bastante distintas: ora se referia à ideia de segurança do alimento (*safety food*), no sentido da ausência de agentes contaminantes (físicos, químicos, biológicos, etc.), ora se traduzia na ideia de soberania alimentar (*food security*) em termos de assegurar uma dieta alimentar satisfatória aos indivíduos e coletividades.

No último caso, há uma longa tradição das agências internacionais centrada no princípio da ajuda humanitária. Historicamente, os países ricos levam a efeito programas de cooperação baseados na remessa de gêneros alimentícios para as populações civis, seja em situações marcadas por catástrofes ou por grandes conflitos. Sobre esse aspecto, vale mencionar uma obra muito interessante sobre os dilemas do combate à fome e à insegurança alimentar. Referimo-nos ao livro *Aid as obstacle* (LAPPE, COLLINS; KINLEY, 1981), o qual critica, de forma pragmática, o que tem sido a tônica dos aludidos programas internacionais levados a cabo especialmente pelos Estados Unidos da América.

Nesse sentido, a ênfase está em mostrar que a ajuda pode tornar-se um obstáculo quando produz a desestruturação dos setores internos dos países receptores. Alguns exemplos são muito ilustrativos. No caso africano, a entrada do leite em pó proveniente da Holanda produz a falência dos criadores de gado leiteiro (e. g. Senegal), especialmente em se tratando de um alimento que é vendido a um preço extremamente baixo, cujo valor nutricional é inferior ao produto fresco local. Para os países ricos da Europa a ajuda humanitária serve, em boa medida, para dar uma destinação digna aos seus excedentes, ainda que seja feita em detrimento da sobrevivência dos produtores rurais dos países receptores. Em outras palavras, estes autores criticam, de forma peremptória, o mito de que mais ajuda resolveria o problema da fome. Em verdade, o que se verifica é justamente o contrário. A segurança alimentar deve ser entendida em sua natureza transversal e multifacetada, muito além da simples avaliação em termos de disponibilidade alimentar ou nutricional.

Há um outro eixo através do qual a abordagem convencional do combate à fome e à insegurança alimentar se manifesta. Referimo-nos à concepção produtivista, qual seja, o argumento de que se trata de dar uma “solução tecnológica” (MARSDEN, 2012; HINRICHS, 2013) ao problema, elevando a oferta de alimento via incremento da produtividade agrícola. O vaticínio malthusiano é evocado para defender o uso de biotecnologias, de agroquímicos e toda sorte de apoios públicos a essa forma de produzir, desconsiderando os graves danos ambientais e os grandes escândalos agroalimentares a ele associados. Essa visão se coaduna com a formação de grandes estoques e estruturas de armazenamento e de uma política de estabilização e garantia de preços mínimos, sobretudo no caso de *commodities* agrícolas. Essa orientação é bastante forte no Brasil, especialmente nos estados da federação marcados pelo peso do grande agronegócio exportador ou a grande exploração patronal (complexo soja, milho, arroz e pecuária extensiva). Mas, como veremos na continuação, a última década trouxe consigo algumas mudanças, principalmente quando a fome passou a ser vista como um “problema público” (SILVA; SCHMITT, 2012) e não simplesmente como uma fatalidade.

A segurança alimentar no Brasil como política de estado

Em que consiste a estratégia brasileira de combate à fome e à insegurança alimentar? A primeira coisa que deve ser dita é que pela primeira vez em sua história o assunto ganha verdadeiramente uma dimensão de problema nacional dentro da agenda estatal. Enquanto o mundo assistia a uma segunda etapa da intervenção militar norte-americana no Golfo Pérsico, o discurso de Lula da Silva, em 2003, logo após sua investidura na Presidência da República, era muito contundente: “a nossa guerra é contra a fome”.

Enfrentar este drama nacional converteu-se em bandeira da Era Lula da Silva, em seus dois sucessivos mandatos, assim como na própria eleição que conduziu Dilma Rousseff à presidência do Brasil com seu compromisso de erradicar a pobreza extrema. A estratégia brasileira se organiza em torno a um macroprograma denominado “Fome Zero”, o qual integra, em sua forma de atuação, uma grande diversidade de instrumentos de intervenção que conciliam tanto a transferência de renda quanto ações de caráter estruturante. Os programas Bolsa Família e Renda Mínima articulam em torno de si o repasse de recursos monetários, mas também a obrigatoriedade da família de que seus filhos frequentem regularmente a escola para receber tal benefício. Outras políticas importantes são a criação de bancos de alimentos, restaurantes populares, centros de recepção e distribuição de doações, o incentivo à agricultura urbana e outras medidas.

O Fome Zero contempla uma atuação que se desenvolve em três níveis, quais sejam, o âmbito local (municipal), estadual e federal. Outro elemento importante é a questão da atuação da sociedade civil, a qual se vê materializada na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), dos conselhos estaduais e dos conselhos municipais. Mas, indubitavelmente, a grande inovação brasileira recai na criação do que se veio a denominar de “mercados institucionais” ou também *nested markets* (PLOEG, 2011), os quais podem ser objetivamente definidos como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2009, p.5).

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são as duas principais modalidades de mercados institucionais existentes no Brasil. Seu surgimento deve ser visto como linha de continuidade ao que foi a criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), qual seja, uma política de crédito destinada especificamente para apoiar essa forma social de produção. Antes de entrar na discussão propriamente dita sobre os mercados institucionais brasileiros, convém fazer uma pequena digressão. O que se entende concretamente por agricultura familiar no Brasil? Em linhas gerais, equivale a um tipo de exploração de pequenas dimensões, conduzida fundamentalmente através do emprego da mão de obra da própria família, que vive no estabelecimento e o administra diretamente através de seus titulares. A propriedade e os ativos são objeto de transferência intergeracional, dentro da própria família, sendo que os seus membros estão ligados entre si por laços de parentesco e/ou consanguinidade.

Nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, um agricultor familiar é aquele que explora a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário (assentado da reforma agrária), reside na propriedade rural ou próximo a ela, possuindo no máximo quatro (04) módulos fiscais, além de ter o trabalho familiar como base de exploração do estabelecimento. Um módulo fiscal é definido como uma quantidade de terra capaz de assegurar o sustento de uma família rural. No Brasil seu tamanho pode variar entre 7 e 110 hectares, dependendo da região em que o estabelecimento esteja situado. Com base nesse critério, uma exploração ou estabelecimento familiar pode possuir entre 28 e 400 hectares, aproximadamente. Quanto mais desenvolvida e integrada for a região, menor tende a ser o tamanho do módulo fiscal e, conseqüentemente, as dimensões máximas da exploração familiar. Ao se enquadrar dentro dos aludidos parâmetros, o estabelecimento rural, através de seu titular (homem ou mulher), deve cadastrar-se, junto aos órgãos credenciados, como agricultor familiar, obtendo a “Declaração de Aptidão ao PRONAF” (DAP). Este documento o habilita a usufruir da condição e prerrogativa da agricultura familiar, entre as quais, ter acesso a financiamentos a juros subsidiados e participar de programas governamentais.

O último Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009) identificou a existência de 5,2 milhões de estabelecimentos rurais, sendo que 84,4% deles são considerados de caráter familiar. Não obstante, esse expressivo contingente ocupava uma área correspondente a escassos 24,3% da área total. Apesar de absorverem pouco mais de 25% dos recursos crédito rural, os estabelecimentos familiares respondiam, segundo a mesma fonte, por 37,8% do valor bruto da produção agropecuária nacional, empregando aproximadamente 13,8 milhões de pessoas ou cerca de 77% da população ocupada na agricultura. A institucionalização da agricultura familiar deve ser vista como expressão material do processo de redemocratização nacional, decorridos 21 anos de ditadura militar (1964-1985), mas também como consequência da capacidade de articulação das organizações sociais do campo e da cidade, incluindo os movimentos de luta pela terra. A criação do aludido PRONAF consagra um marco, na medida em que o Brasil, pela primeira vez em sua história, passa a contar com uma política especial de crédito para esse tipo de estabelecimento rural. Após esse pequeno desvio de rota, crucial, para compreender o que será posteriormente apresentado, convém retomar o rumo central da reflexão e discussão das informações.

O PAA foi criado em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio do qual, o governo federal assegura a compra antecipada dos produtos de agricultores familiares que passam a ser chamados de “beneficiários produtores”. A produção adquirida é destinada aos “beneficiários consumidores” (asilos, creches, albergues, hospitais, refeitórios públicos, etc.). Através deste programa os alimentos são adquiridos sem a necessidade de licitação, a preços de referência, os quais não podem ser superiores ou inferiores aos praticados nos mercados regionais.

Atualmente existem seis (06) modalidades do PAA, tal como resumidamente indicam os dados do Quadro 1 (MDS 2015). A primeira delas é a “Compra de Alimentos com Doação Simultânea”, a qual visa promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e as demandas locais de suplementação alimentar, além do desenvolvimento da economia local. Nesse sentido, os produtos adquiridos de agricultores familiares são doados a pessoas em situação de insegurança alimentar, por meio de redes socioassistenciais ou equipamentos públicos de segurança alimentar, incluindo a rede pública e filantrópica de ensino. Tal modalidade é executada com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual pode envolver dois mecanismos básicos de implementação, quais sejam, a celebração de termos de adesão com órgãos ou entidades da administração pública (estadual, municipal, distrital) direta ou indireta e consórcios públicos ou a formalização de um termo de cooperação com a própria CONAB. A compra com doação simultânea tanto pode envolver a aquisição de alimentos *in natura* como processados (geleias, conservas e outros produtos artesanais). Para participar desta modalidade, os agricultores devem estar organizados em cooperativas ou associações, as quais precisam encaminhar à CONAB uma proposta de participação. Em sendo aprovada a proposta, a organização emite um Cédula de Produto Rural (CPR Doação), passando a fornecer alimentos às entidades assistenciais. O limite de participação por unidade familiar (ou estabelecimento familiar) é de até R\$ 6.500,00/ano por titular ou de até R\$ 8.000,00/ano para agricultores familiares vinculados a organizações da agricultura familiar (via CONAB).

A segunda modalidade é a “Compra Direta da Agricultura Familiar”. Ela permite a compra de produtos específicos definidos pelo Grupo Gestor do PAA³ para formação de estoques públicos, destinados a ações de abastecimento social ou venda. Essa modalidade cumpre um importante papel na regulação dos preços de alimentos. Esse aspecto é crucial, considerando as enormes dificuldades de produtores familiares de enfrentar o poder de especuladores e atravessadores em nível local e/ou regional. Os produtos adquiridos pela Compra Direta têm sido especialmente utilizados para compor as cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos. A Compra Direta permite a aquisição de produtos, a preços de referência definidos pelo Grupo Gestor do Programa, até o limite anual de R\$ 8.000,00 (oito mil reais⁴) por unidade familiar. Para participar, os agricultores familiares devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP e estar organizados, preferencialmente, em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais, mas também podem participar individualmente.

Quadro 1 - As modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Modalidade do PAA	Origem principal dos recursos	Limite da operação máximo por família ou por organização participante
Compra de Alimentos com Doação Simultânea	MDS	R\$ 6,5 mil reais/família/ano ou R\$ 8 mil/família/ano ligada à cooperativa ou associação
Compra Direta da Agricultura Familiar	MDS e MDA	R\$ 8 mil/família/ano ligada à cooperativa ou associação
Apoio à Formação de Estoques	MDS e MDA	R\$ 8,5 mil reais/família/ano e R\$ 1,5 milhão para cada organização da agricultura familiar participante.
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	MDS	R\$ 4 mil/família/semestre
Compra Institucional	União, estados, municípios, entidades filantrópicas, hospitais, presídios, etc., mediante chamadas públicas (editais)	R\$ 20 mil reais/família/ano/órgão ou entidade compradora.
Aquisição de Sementes	MDS e MDA	R\$ 6 milhões de reais/ano/organização produtora ou fornecedora.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDS (2015).

A terceira modalidade do PAA, como mostra o Quadro 1, corresponde ao “Apoio à Formação de Estoques” (CPR Estoque), a qual foi criada com vistas a oferecer aos produtores familiares mecanismos de apoio à comercialização, sustentação de preços e possibilidades de agregação de valor aos seus produtos. Trata-se de apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou destinação dos alimentos aos estoques públicos.

A CONAB é encarregada da operacionalização com base em Termos de Cooperação firmados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma proposta de participação à CONAB da unidade federativa. A proposta deve conter a especificação do produto, sua quantidade, o preço proposto, o prazo necessário para a formação do estoque e os agricultores a serem beneficiados, os quais devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP. Com a aprovação, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque) e a CONAB disponibiliza o recurso. Do mesmo modo que as modalidades mencionadas anteriormente, há um limite (R\$ 8.000,00) por unidade familiar/ano, assim como para cada organização associativa participante (R\$ 1,5 milhão/ano) para evitar distorções ou desequilíbrios. A CPR-Estoque tem prazo de vencimento de 12 meses, devendo ser quitada ao final do período. A associação ou cooperativa deve vender o alimento no mercado convencional e devolver ao poder público o valor repassado pela CONAB acrescido de encargos (3% ao ano).

A quarta modalidade do PAA corresponde ao “Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite”, sinteticamente chamado de PAA Leite. Como o próprio nome indica, trata-se de ampliar o suprimento de leite para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social por meio da distribuição gratuita, bem como de incentivar a produção láctea dos produtores familiares, fortalecendo o setor produtivo local e integrando o leite aos demais ciclos de abastecimento do PAA. Todavia, tal modalidade está restrita aos territórios pertencentes aos estados do nordeste brasileiro e ao norte de Minas Gerais. O PAA Leite adquire leite de vaca e de cabra de agricultores familiares ligados a associações ou cooperativas, que devem cumprir os requisitos de controle de qualidade do produto.

Os beneficiários consumidores são as pessoas registradas no Cadastro Único de beneficiários dos programas Sociais do Governo Federal, que é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda. Gestantes, crianças com idade compreendida entre dois e sete anos, nutrizes até seis meses após o parto, pessoas com sessenta anos ou mais correspondem ao seu público preferencial. Para participar do PAA Leite o produtor familiar (beneficiário-produtor) deve ser enquadrado como tal, entregar um volume máximo de 100 litros/dia, comprovar a vacinação de seus animais. Diferentemente das modalidades anteriores, o valor máximo por produtor corresponde a R\$ 4.000,00 por semestre. O valor do litro de leite é fixado pelo Grupo Gestor do PAA de acordo com a média dos preços praticados no mercado local.

A “Compra Institucional” compreende a quinta modalidade do PAA. Trata-se de incentivar a compra de alimentos da agricultura familiar por parte de órgãos da administração direta e indireta de estados, municípios e do próprio governo federal (autarquias, fundações, etc.). Assentados da reforma agrária, aquicultores, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades remanescentes de quilombos (coletividades negras rurais), assim como cooperativas e associações se apresentam como fornecedores de alimentos para refeitórios, cantinas e restaurantes de órgãos públicos, desde que se enquadrem como produtores familiares e participem de chamadas públicas (editais) organizadas nos termos da lei. A instituição ou órgão responsável deve realizar no mínimo três pesquisas no âmbito local ou regional.

Vale acrescentar que produtos ecológicos ou orgânicos recebem um preço prêmio de 30% do valor em relação ao produto convencional. Essa medida se aplica às demais modalidades do PAA, a qual objetiva incentivar a produção de qualidade e ambientalmente sustentável. Cada família pode vender anualmente até R\$ 20.000,00. Alguns estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais e o Distrito Federal) já operam essa modalidade, enquanto outros (Santa Catarina, Roraima) encontram-se em processo de articulação. Iniciativas específicas de instituições federais de ensino e pesquisa eclodem em diversos pontos do país no que tange ao abastecimento de restaurantes universitários e cantinas escolares.

Finalmente, a sexta modalidade do PAA é representada pela “Aquisição de Sementes”, através da qual é assegurada a compra de sementes de organizações da agricultura familiar que serão destinadas aos produtores identificados com essa mesma condição. As sementes adquiridas devem cumprir as normas vigentes de certificação ou cadastro da cultivar, sendo vedada a compra de sementes de organismos geneticamente modificados. O limite de participação, por organização fornecedora, por ano, é de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), sendo que as operações acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) são realizadas por meio de Chamada Pública.

Os dados reunidos na Tabela 1 descrevem a dinâmica da aplicação dos recursos do PAA por região geográfica, entre os anos 2003 e 2014, de acordo com informações obtidas junto à Plataforma de Indicadores do Governo Federal (PGI, 2015). Como é possível observar, há uma evolução bastante importante na dimensão global deste programa. No aludido período o volume de recursos foi multiplicado 3,7 vezes. A participação das regiões oscila bastante, mas é flagrante a concentração dos recursos nas duas regiões (nordeste e sul) que absorveram, neste intervalo de tempo, 46% e 21,3% respectivamente. Esses dados refletem o fato de que juntos o nordeste e o sul do Brasil concentram 67% dos estabelecimentos familiares contabilizados no último censo agropecuário. Não obstante, as informações relativas a 2014 mostram que o protagonismo esteve a cargo da região nordeste do país, dado que, sozinha, absorveu mais de 1/3 desse montante. Esse dado é relevante em se tratando de uma parte da geografia nacional bastante atrasada, se comparada com o eixo sul-sudeste. Os recursos advindos do PAA contribuem para reduzir a desigualdade social e espacial, formar tecido produtivo e fomentar a criação de capital social.

Vale frisar que 2013 foi um ano atípico na trajetória do PAA, sendo que foram executados somente 52,8% dos recursos em relação a 2012. As razões para este fato são múltiplas, incluindo os efeitos da seca que atingiu fortemente os estados do Nordeste, as deficiências operacionais na condução do programa (deslocamento de funcionários que trabalhavam no PAA para outras funções), redução da demanda de

Compra Direta, cancelamento da formação de Estoque com liquidação física, readequação de normativas, dentre outros aspectos.

Tabela 1 - Evolução dos recursos do PAA aplicados nos anos de 2003-2014, por região geográfica brasileira

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste
2003	18.182.168,07	15.315.870,43	12.337.500,77	12.328.955,77	86.850.255,86
2004	30.220.310,78	27.173.576,50	3.386.093,73	28.967.292,32	91.326.938,13
2005	38.109.120,23	61.313.862,20	2.061.613,31	14.187.708,56	179.909.747,29
2006	114.458.069,13	93.426.854,12	9.766.977,59	24.064.376,41	256.117.343,15
2007	110.882.689,01	92.511.440,09	10.600.204,13	21.053.356,54	230.057.714,74
2008	100.349.609,82	120.596.878,59	13.833.231,44	21.483.115,04	255.774.039,05
2009	163.170.830,65	125.820.720,22	13.697.875,57	23.212.357,98	265.342.980,32
2010	134.129.781,57	154.647.095,77	22.730.350,16	39.185.562,62	324.440.352,69
2011	122.906.621,43	158.976.499,52	33.235.586,72	41.371.525,44	310.835.257,15
2012	248.821.442,51	187.091.252,62	47.590.423,40	47.085.307,78	307.872.009,20
2013	76.562.949,77	104.431.715,25	26.464.216,08	36.541.872,16	198.702.648,59
2014	87.678.993,68	174.490.353,28	34.388.292,69	60.073.333,19	179.892.718,37
Total	1.245.472.586,65	1.315.796.118,59	230.092.365,59	369.554.763,81	2.687.122.004,54

Fonte: Elaboração dos autores a partir das informações do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2015).

Através dos dados da Tabela 2 é possível conhecer a evolução do PAA em termos do número de agricultores familiares (os beneficiários-produtores). Em 2003 esse programa comprou a produção de pouco mais de 41 mil agricultores, chegando a 185.487 em 2012. Novamente o destaque fica a cargo dos estados da região nordeste, que, no último ano considerado (2014), concentraram quase 38% dos produtores contemplados através deste programa. Contudo, apesar desse crescimento, o alcance do PAA em termos do universo de explorações familiares do Brasil é ainda bastante limitado. Se considerarmos o número total de Declarações de Aptidão ao PRONAF (aproximadamente 5 milhões), a abrangência do PAA equivale a escassos 2,1%. Vejamos agora como se apresenta a situação do segundo modelo de mercado institucional existente no Brasil.

Tabela 2 - Evolução do número de agricultores familiares (beneficiários-produtores) durante o período compreendido entre 2003 e 2014, segundo as grandes regiões brasileiras

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Total
2003	7.650	3.393	5.603	5.015	19.803	41.464
2004	12.599	7.437	1.608	13.997	33.056	68.697
2005	18.229	10.373	1.050	7.922	32.118	69.692
2006	46.577	24.901	4.531	10.613	64.297	150.919
2007	30.055	32.375	3.375	9.045	59.724	134.574
2008	32.147	33.153	4.242	7.670	61.073	138.285
2009	41.785	31.145	4.023	8.856	56.572	142.381
2010	39.290	29.095	6.359	11.066	71.154	156.964
2011	30.275	36.420	7.492	11.425	74.494	160.106

Cont.

2012	46.846	40.575	10.698	12.233	75.135	185.487
2013	16.174	20.010	5.308	8.870	46.171	96.533
2014	19.417	29.191	5.779	12.093	40.640	107.120
Total	341.045	298.068	60.068	118.805	634.237	1.452.222

Fonte: Elaboração dos autores a partir das informações do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2015).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representa outra das inovações brasileiras em termos de mercados institucionais. Essa política pública existe oficialmente desde os anos 1950, mas é, sobretudo, em anos recentes que sofre uma verdadeira revolução. Isso se dá a partir do momento em que uma legislação específica (Lei nº 11.947, de 16/6/2009) estabelece que a alimentação escolar é um direito fundamental, do mesmo modo que a educação pública. Não obstante, o aspecto crucial refere-se ao fato de determinar que pelo menos, 30% dos recursos financeiros repassados aos municípios pelo governo federal (Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar – FNDE) devam ser utilizados na compra direta dos produtos da agricultura familiar, preferentemente no âmbito local. Além disso, se os produtos são oriundos da agricultura orgânica ou ecológica, paga-se um preço prêmio⁵ de até 30% sobre o valor médio praticado em âmbito regional. Esse aspecto, por si só, reveste importância para a afirmação da agricultura familiar de base ecológica e para qualificar a construção social da qualidade dentro destas cadeias singulares de suprimento alimentar.

Existem prefeituras do Brasil em que a situação dos mercados institucionais chegou a um nível⁶ que podemos definir como de consolidação, dado que 100% do abastecimento das escolas e creches do município ocorre via agricultura familiar local. No extremo oposto, há localidades em que apenas foram dados os primeiros passos no sentido de adequarem-se à nova realidade do PNAE. Nesses casos, ao imobilismo dos entes públicos soma-se a frágil ou até mesmo inexistente organização dos produtores. O conservadorismo de muitas prefeituras se evidencia, por exemplo, na resistência em adquirir produtos agrícolas de assentados da reforma agrária, especialmente por razões de ordem política e/ou partidária.

Não obstante, essa mudança de mentalidade que enseja a nova versão do PNAE trouxe consigo a possibilidade de que a agricultura familiar brasileira tivesse acesso a recursos que, em 2014, alcançaram quase R\$ 3,7 bilhões. É esta a informação reunida nos dados da Tabela 3, a qual mostra a evolução ininterrupta dos recursos aplicados através do PNAE, assim como do número de alunos atendidos, que em 2014 alcançou 42,2 milhões. Com efeito, entre 1995 e 2014 o número de indivíduos beneficiados sofreu um incremento da ordem de 27,1%, ao passo que o volume de recursos foi multiplicado por quase 6,3 vezes.

Tabela 3 - PNAE – Evolução dos recursos financeiros (em milhões de reais) e alunos atendidos (em milhões), período 1995-2014

Ano	Alunos atendidos (em milhões)	Recursos Financeiros (em milhões de reais)	Ano	Alunos atendidos (em milhões)	Recursos Financeiros (em milhões de reais)
1995	33,2	590,1	2005	36,4	1.266
1996	30,5	454,1	2006	36,3	1.500
1997	35,1	672,8	2007	35,7	1.520
1998	35,3	785,3	2008	34,6	1.490
1999	36,9	871,7	2009	47,0	2.013

Cont.

2000	37,1	901,7	2010	45,6	3.034
2001	37,1	920,2	2011	44,4	3.051
2002	36,9	848,6	2012	43,1	3.306
2003	37,3	954,2	2013	43,3	3.542
2004	37,8	1.025	2014	42,2	3.693

Fonte: FNDE, 2015.

Os mercados institucionais têm sido vistos, conjuntamente, como oportunidade e incentivo para engendrar a criação de novas formas de associativismo requeridas pela dinâmica de ambos os programas, especialmente de microcooperativas. Planejar a oferta de produtos e organizar a distribuição dos mesmos junto às escolas, hospitais, asilos, etc., torna-se fundamental para o atendimento da demanda. Outro aspecto importante é que as compras governamentais contribuem para reduzir a atuação de atravessadores que, invariavelmente, se aproveitam do isolamento dos produtores para lucrar na compra e venda de hortifrutigranjeiros.

Resgatar a vocação precípua da agricultura familiar no sentido de produzir alimentos de qualidade não pode ser visto como algo desprezível, sobretudo no caso de populações acostumadas ao descaso e à falta de apoio de toda ordem. No pequeno município de São Lourenço do Sul, interior do Rio Grande do Sul, a invisibilidade oficial vivenciada pelas comunidades rurais negras remanescentes de quilombos foi substituída por uma virtuosa dinâmica, onde os produtos produzidos por esse coletivo são adquiridos pelas escolas públicas do campo e da cidade para alimentar seus estudantes. Esse é outro desdobramento destas políticas públicas que é difícil de mensurar a partir de critérios estritamente econômicos.

De forma pragmática poderíamos dizer que a criação dos mercados deve ser atribuída à confluência de três importantes vetores. Em primeiro lugar, ao esforço estatal, no afã de consolidar o espaço da pequena produção desde a aludida criação do PRONAF, durante a segunda metade dos anos noventa. Em segundo lugar, ao protagonismo das forças que militam no campo da agricultura familiar. Com efeito, há a construção de uma nova agenda pública que emerge da criação destes mercados, qualificando um debate que até então estava centrado na simples demanda de crédito para financiar a atividade agropecuária.

'At last, but not least', há que frisar as circunstâncias políticas do Brasil durante o período coincidente com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e a necessidade de ampliar o leque de alianças com os movimentos sociais, no intuito, entre outros aspectos, de reduzir as desigualdades, sobretudo no caso de regiões rurais marcadas pela estagnação econômica e por seculares processos seculares de exclusão social. Em boa medida, esse é o quadro que se impõe sobre amplas zonas dos estados setentrionais, especialmente no caso do semiárido nordestino.

A dinâmica peculiar de funcionamento destes programas serve para romper com a espúria associação entre mercados e exclusão social, ou com o mito de que a redução da pobreza deve ocorrer dentro do marco estrito das políticas de transferência direta de renda. Não cabe dúvida que a grande contribuição ao exame desta questão surge a partir da obra seminal de Amartya Sen, intitulada "Desenvolvimento como liberdade", segundo a qual o desenvolvimento deve ser visto como um processo onde se promova a eliminação de todas as formas de privação da liberdade, que restringem as decisões e oportunidades das pessoas. Ele se apoia na formação das capacidades humanas que assegurem aos indivíduos a conversão destes em agentes, e não somente como "beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento" (SEN, 2000, p. 26).

A liberdade de escolha dos indivíduos, ainda segundo esta perspectiva, assume um valor intrínseco, devendo ser vista não somente como um fim a ser alcançado, mas como meio para chegar ao desenvolvimento, ampliando, assim, o universo de oportunidades dos indivíduos. A pobreza há que ser entendida como "privação das capacidades básicas, e não apenas como baixa renda" (SEM, 2000, p. 35).

Tal entendimento serve não somente para desnaturalizar essa verdadeira chaga social que assola muitas localidades do Brasil, mas especialmente para repensar o papel do Estado e qualificar suas formas de intervenção. Superar o atomismo dos agricultores e romper o véu de obscurantismo em que boa parte dos indivíduos acha-se imersa deve ser visto como um dos impactos imprevistos e altamente positivos de programas dessa natureza.

As avaliações sobre os alcances dos mercados institucionais se dividem entre, de um lado, o ceticismo daqueles que criticam a excessiva intervenção do Estado na condução dos processos e, de outro, na posição assumida por alguns grupos claramente ufanistas, os quais fazem ouvidos moucos às críticas relativas aos entraves burocráticos, à fragilidade das estruturas de governança e à necessidade de aprimorar o seu funcionamento.

Convergimos com Hespanhol (2013, p. 473) quando afirma que, não obstante a ampliação do PAA ocorrida na última década em termos do número de agricultores familiares envolvidos, do volume de recursos utilizados e das pessoas beneficiadas, sua abrangência ainda é bastante reduzida em nível de país. Nesse sentido, como bem destacou: “Se considerarmos apenas o número de produtores participantes do PAA em 2011, verificamos que representam apenas 3,68% do total de estabelecimentos de agricultores familiares contabilizados pelo Censo Agropecuário do IBGE de 2006”. Há também o problema da concentração regional dos recursos, já mencionado anteriormente. No caso do PNAE existe um coletivo equivalente a aproximadamente 300 mil produtores beneficiados, dentro de um universo estimado em mais de 4 milhões de explorações deste gênero.

Tanto no caso do PAA quanto no caso do PNAE são flagrantes os problemas decorrentes dos entraves burocráticos, os quais se traduzem no atraso dos pagamentos aos produtores. A garantia de compra é uma das antigas reivindicações de agricultores que sofrem os efeitos das intempéries climáticas e das flutuações dos mercados. Não obstante, uma das fontes de preocupação dos produtores, como bem destaca Hespanhol (2013, p. 479), é justamente a incerteza com relação à continuidade do PAA, mas também, no nosso entendimento, da nova versão do PNAE, que segue a mesma forma de operacionalização. Não podemos menosprezar o peso político das classes conservadoras, como é precisamente o caso da chamada “bancada ruralista” do parlamento brasileiro⁷, do mesmo modo que outros atores políticos que historicamente não se mostram propensos à ampliação das liberdades substantivas de que fala Amartya Sen em sua obra. Mudanças no quadro político nacional podem levar ao encerramento destes programas ou à sua lenta agonia diante da progressiva redução de recursos disponibilizados.

Outro aspecto importante recai na dificuldade de conexão do PAA e do PNAE com outras demandas que afetam diretamente o desempenho destas políticas públicas, como é o caso da assistência técnica e extensão rural (ATER) e do principal programa de financiamento da agricultura familiar (PRONAF). No âmbito eminentemente local a dinâmica dos mercados institucionais enfrenta, invariavelmente, uma fragilidade considerável das estruturas de governança.

Nos estados meridionais do Brasil, especialmente no Rio Grande do Sul, o serviço público de extensão rural exerce um papel estratégico na organização dos agricultores familiares, não somente do ponto de vista da assistência técnica prestada aos produtores, mas no intuito de adequá-los às exigências operacionais dos programas. Os dados mostram quão importante é contar com estas estruturas de apoio e mediação para qualificar os produtores, fortalecer o associativismo, planejar a produção e a distribuição dos produtos.

A realidade mostra que isoladamente uma política pública é incapaz de gerar resultados consistentes. A participação dos produtores familiares é crucial para assegurar a continuidade dos programas. No contato que estabelecemos com muitas famílias implicadas, tanto na dinâmica do PAA quanto do PNAE, sobressai o entendimento, no imaginário de muitos produtores, de que se trata de uma ‘ajuda do governo’ e não uma conquista daqueles que historicamente enfrentam um “déficit de cidadania” (VEIGA, 2001). O acanhamento de organizações sindicais é outro fator que atua negativamente na condução destes programas.

Coincidimos plenamente com Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), quando afirmam que uma das mais importantes tensões que vivem os movimentos sociais contemporâneos no Brasil reside justamente na oposição entre representatividade e inovação. As organizações da agricultura familiar exibem grandes dificuldades de transpor as fronteiras da estrita reivindicação de recursos. Segundo asseveram tais autores, a atuação destas organizações:

apoia-se [sic] nas demandas da agricultura familiar, e não leva em conta a diversificação do tecido econômico dos territórios ou mesmo do papel que novos empreendimentos econômicos devem desempenhar para a inserção desses agricultores (ABRAMOVAY, MAGALHÃES; SCHRODER 2010, p. 299).

Ainda que tenham havido importantes avanços na melhoria da qualidade da interlocução das organizações da agricultura familiar brasileira com o governo federal, há muito o que avançar em termos de aperfeiçoar esses programas públicos para além da questão do suprimento de alimentos. No caso específico do PNAE, ainda que esteja previsto na lei, pouca atenção tem sido dada ao conteúdo pedagógico do programa. A alimentação é, acima de tudo, uma experiência cognitiva, assim como a escola há que ser vista como o lugar ideal para inculcar hábitos saudáveis, especialmente num momento em que uma epidemia de obesidade alcança as diferentes classes sociais e regiões do planeta.

Os alcances e a mecânica singular dos mercados institucionais têm sido recentemente objeto de reflexão acadêmica. Na abordagem realizada por Sonnino, Torres e Schneider (2014) uma especial ênfase é posta sobre o caso do PNAE, cujos êxitos alcançados, segundo estes autores, é resultado da eficácia do que denominam “governança reflexiva”, qual seja, uma estrutura que facilita a aprendizagem, a adaptação e a colaboração entre os atores em diferentes escalas e etapas do sistema agroalimentar.

A experiência brasileira tem inspirado a tentativa de implantação de mercados institucionais em outros países do mundo, sobretudo no continente africano (Nigéria, Senegal, Etiópia, Moçambique e Malawi) a partir de projetos de cooperação que vêm sendo destacados pela Organização das Nações Unidas como iniciativas de grande impacto e por engendrar um ciclo virtuoso em termos de inclusão social e ampliação do acesso ao alimento. Paradoxalmente, como destacaram Morgan e Sonnino (2008), muitas pesquisas evidenciam a existência de barreiras para a implantação destes programas em diversos países do mundo, entre as quais figura a ênfase generalizada nos princípios do livre comércio e na redução do custo dos serviços públicos, via política do preço mais baixo da comida servida nas escolas. No caso da União Europeia, há diversas normativas que impedem a criação de experiências desse gênero.

Com efeito, segundo Sonnino, Torres e Schneider (2014, p. 3), referindo-se ainda ao caso do PNAE, o Brasil oferece ao mundo um poderoso exemplo no que tange à criação de um “ambiente favorável” para a conexão entre produtores e consumidores no espaço escolar, em torno a valores e objetivos que persegue a política nacional de segurança alimentar e nutricional. Convergimos com esse entendimento, não somente no que toca ao caso de países pobres, onde a fome é uma cena hodierna, mas também no que afeta às nações ricas, onde a obesidade, a outra face da moeda da insegurança alimentar, demanda medidas igualmente urgentes, entre elas, uma transformação profunda nos hábitos de consumo. Alimentos frescos, localmente produzidos, social e culturalmente referenciados podem cumprir um papel estratégico no enfrentamento deste ingente desafio.

Considerações finais

Segundo estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (OECD – FAO 2015), em 2024 o Brasil alcançará a condição de maior exportador agrícola mundial, com uma área plantada equivalente a 69,5 milhões de hectares. Atualmente ocupa o segundo posto no *ranking* mundial, com uma produção de mais de 200 milhões de toneladas de grãos, logo abaixo dos Estados Unidos da América. Não menos importante

é o fato de que já é o maior exportador de carnes em nível mundial, assumindo o lugar antes ocupado pela Austrália.

Em boa medida, estes dados refletem suas dimensões continentais, a diversidade climática, a potencialidade dos seus recursos naturais e a pujança dos seus sistemas produtivos. Mas, diante desses dados, seria complexa a missão de explicar o fato de que existem ainda hoje 14,7 milhões de brasileiros (IBGE, 2014) que convivem com algum tipo de restrição no acesso aos alimentos. Por outro lado, dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012) revelam que 46,7% da população extremamente pobre do Brasil vive no meio rural. Vale dizer, em outras palavras, que de cada quatro pessoas residentes no campo, uma encontra-se na condição de pobreza.

Com efeito, a pobreza não pode ser entendida como sinônimo de fome, dado que é um parâmetro baseado na renda disponível, desconsiderando, entre outros aspectos, a possibilidade de que as pessoas assegurem uma dieta alimentar satisfatória a partir de estratégias voltadas ao autoconsumo e em outros mecanismos de sobrevivência. Um dos erros das agências de desenvolvimento tem sido justamente desconsiderar a capacidade dos indivíduos de prover seu próprio alimento, assim como de reduzir a discussão ao simples fornecimento da ajuda humanitária ou pela via de engenhosos programas de transferência de renda.

O fato é que são inegáveis os avanços do Brasil na última década em termos de uma redução drástica da fome e da pobreza. Os dados mais recentes (IBGE, 2014) mostram que no período correspondente a 2009-2013 o percentual de domicílios brasileiros em situação de segurança alimentar elevou-se de 70,7% para 79,5%. No extremo oposto, o número de domicílios em situação de insegurança alimentar grave se viu reduzido de 4,6% para 2,8%. Em termos absolutos, no mesmo intervalo de tempo, o número de moradores em domicílios particulares em situação de segurança alimentar elevou-se de 193,9 para 201,4 milhões, enquanto o de moradores em situação de insegurança alimentar grave declinou de 11,3 para 7,2 milhões.

Os logros alcançados pelo Brasil se inserem dentro de um movimento mais amplo que abarca a América Latina e o Caribe, onde foram colhidos os mais expressivos resultados do planeta em termos de redução da fome e da insegurança alimentar. Apresentar e discutir estes dados não foi precisamente a tarefa que marcou a elaboração desse artigo. Nossa missão centrou-se em abordar os alcances previstos e imprevistos daquela que vem sendo considerada a mais ambiciosa estratégia mundial de combate à fome, à pobreza e à exclusão social. A dinâmica dos mercados institucionais cobra relevância como objeto de estudo não somente em termos dos triunfos colhidos num curto espaço de tempo, mas por mostrar a natureza transversal e multifacetada da segurança alimentar.

Conciliar a inclusão social através do apoio à agricultura familiar, criar tecido social onde jamais existiu, ampliar o acesso às fontes públicas de financiamento, fomentar a ética do trabalho, reduzir as distâncias materiais e simbólicas que separam produtores e consumidores, estimular o associativismo e a produção agrícola sustentável e preconizar uma alimentação saudável de jovens e adultos conformam apenas algumas das faces de um imenso caleidoscópio de possibilidades. São grandes os desafios para consolidar tais programas diante das enormes desigualdades regionais do país em termos de problemas estruturais, como é o caso das regiões setentrionais onde a pobreza e a exclusão social se reforçam mutuamente. A continuidade e vitalidade da estratégia brasileira depende dos avatares da economia, dos rumos da política, mas, sobretudo, da capacidade de articulação das forças progressistas, entre as quais figuram em destaque as organizações da agricultura familiar no afã de consolidar um espaço que a duras penas foi conquistado nas duas últimas décadas.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRODER, Mônica. Representatividade e inovação na governança de processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, n. 24, pp. 268-306, 2010.

- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Dados estatísticos, orçamentos e alunos beneficiados**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso em: 09 ago. 2015.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2014): **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico – 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/compras-governamentais>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Indicadores sobre PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Disponível em: <http://www.dados.gov.br/dataset/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 16 ago. 2015.
- BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultado das ações da CONAB em 2013**. Brasília: CONAB. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_02_18_14_25_08_sumario_executivo_12.pdf. Acesso em: 15 mar. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 14 ago. 2015.
- BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 13 ago. 2015.
- CASTRO, Anna Maria. **Fome: um tema proibido – últimos escritos de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FREYRE, Gilberto. **Brasis, Brasil e Brasília**. Rio de Janeiro: Record, 1968.
- GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio Galvão. **Fome Zero**. La experiencia brasileña. MDA: Brasília, 2012.
- GRISA, Catia. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos. **Estudo & Debate**, Lajeado, v.16, pp. 67-92, 2009.
- HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n.3, pp. 469-483, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000300003>.
- HINRICHS, Clare. Regionalizing food security? Imperatives, intersections and contestations in a post-9/11 world. **Journal of Rural Studies**, n. 29, pp.7-18, 2013.
- LAPPÉ, Francis Moore; COLLINS, Joseph; KINLEY, David. **Aid as obstacle: twenty questions about our foreign aid and the hungry**. California: Institute for Food and Development Policy, 1981.
- MARSDEN, Terry. Third natures: reconstituting space through place-making strategies for sustainability. **International Journal of the Sociology of Agriculture and Food**, v. 2, n.19, pp. 257-274, 2012.
- MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: Earthscan, 2008.
- OECD-FAO (2015). **Agricultural Outlook 2015-2024**. Paris: OECD-FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- PLOEG, Jan Douwe Van Der. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n.27, pp. 114-140, 2011.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Marcelo Kunrath; SCHMITT, Claudia Job. **Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia**. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36. Águas de Lindóia, São Paulo, 2012.
- SONNINO, Roberta; TORRES, Camilo Lozano; SCHNEIDER, Sérgio. Reflexive governance for food security: the example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, n.36, pp.1-12, 2014.
- VEIGA, José Eli. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001.

¹ Em termos geográficos, o Brasil se divide em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul, que abarcam os 26 estados que compõem a República Federativa. Ainda que essas cinco regiões não constituam unidades político-administrativas autônomas, expressam a diversidade espacial desse país. A região Norte é a mais extensa, concentrando quase 45% da superfície total, compreendendo os estados do Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins. A região Nordeste é integrada por Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia e Sergipe. À

região Sudeste pertencem os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Da região Centro-Oeste fazem parte Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal (Brasília, DF). Finalmente, a região Sul, que é a menor dentre as cinco, compreende Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

² O Semiárido brasileiro ocupa uma área total de 974 mil km² que se estende pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, na região do nordeste brasileiro. Inclui ainda o norte do estado de Minas Gerais, pertencente à região sudeste.

³ O Grupo Gestor (GGPAA) é um órgão colegiado de caráter deliberativo formado por representantes de sete ministérios: Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Desenvolvimento Agrário (MDA); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Fazenda (MF); e, da Educação (MEC).

⁴ A moeda vigente no Brasil, desde 1994, é o Real (R\$). Até o momento da finalização deste artigo, um Euro correspondia a aproximadamente quatro (4) reais.

⁵ Essa condição também se estende aos produtos ecológicos adquiridos através do PAA.

⁶ Este é o caso de Ipê e Antônio Prado, situados no interior da Serra Gaúcha, os quais abastecem as cantinas escolares com produtos locais que, além disso, são obtidos sob sistemas de produção ecológica.

⁷ A Bancada Ruralista se apresenta como uma frente parlamentar integrada por partidos conservadores e destinada a atuar em defesa dos interesses dos grandes proprietários de terra, especialmente no que tange à adoção de estratégias contrárias à implantação da reforma agrária, de medidas de combate ao trabalho escravo ou de preservação da natureza e da biodiversidade. Por outro lado, assumem a defesa intransigente dos cultivos transgênicos e do padrão intensivo de agricultura baseado nas tecnologias da revolução verde.