

# VINCULAÇÕES ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR, ENTRE OS MERCADOS INSTITUCIONAIS À LUZ DOS NOVOS PRESSUPOSTOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Linha temática: ÁREA IV: Desenvolvimento Econômico e Instituições

Kelen Steindorff<sup>1</sup>, Rita Inês Paetzhold Pauli<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é abordar as novas formas de vinculação da agricultura familiar com os mercados institucionais possibilitadas pela orientação do formato atual das políticas públicas do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). A abordagem adotada é teórica e a metodologia de cunho qualitativo, perpassando por temáticas transversais como e a conceituação de agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional, cujas abordagens são centrais na compreensão dos entrelaçamentos analíticos dos mercados institucionais e a agricultura familiar. A principal conclusão é que a próprio avanço nas concepções de segurança alimentar e nutricional capitaneadas pela FAO (Food and Agriculture Organization), devido aos atributos qualitativos (agricultura orgânica) foram as principais bases norteadoras da adoção de políticas estatais que consolidaram os mercados institucionais para a agricultura familiar no Brasil.

**Palavras chave:** Agricultura Familiar, Mercados Institucionais e Segurança Alimentar e Nutricional.

**Abstract:** The purpose of this article is to address the new ways of linking family agriculture with institutional markets made possible by the orientation of the current format of the public policies of the PAA (Food Procurement Program) and PNAE (National School Feeding Programme). the present article uses a qualitative approach as methodology, passing by cross-cutting themes such as and the concept of family agriculture and food and nutrition security, whose approaches are central to the understanding of analytical intertwining of institutional markets and family farms. The main conclusion is that the own progress in food security and nutrition concepts championed by the FAO (Food and Agriculture Organization), due to the

---

<sup>1</sup> Graduanda e pesquisadora do curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria-UFSM, e-mail: [kelensteindorff@hotmail.com](mailto:kelensteindorff@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professora associada II, pesquisadora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Maria- UFSM. e-mail: [rita.pauli@gmail.com](mailto:rita.pauli@gmail.com)

qualitative attributes (organic agriculture) were the main guiding bases of adopting public policies that consolidate the institutional markets for family farming in Brazil.

**Keywords:** Family Agriculture, Institutional Markets and Food and Nutrition Security.

**JEL Classification:** Q18

## 1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar brasileira vem se diversificando, em grande medida devido as suas novas possibilidades de inserção no mercado à exemplo da criação de mercados institucionais estimulados por políticas públicas (PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), e também considerando as diferentes demandas, inclusive às bioenergéticas. De acordo com o Censo do IGBE de 2006 a agricultura familiar era responsável por 70% da produção de orgânicos no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul a agricultura familiar representava 30,6% do total das áreas em hectares utilizadas pela agricultura naquele ano.

A lei Federal nº 11.326, de julho de 2006, define agricultor familiar como àquele que exerce atividades no meio rural, em uma superfície que não ultrapasse quatro módulos fiscais, com uso predominante de mão de obra familiar e tendo como fonte principal de renda a atividade agrícola, Vale ressaltar que a agricultura familiar aparece nas estatísticas do IGBE, como um tipo específico de agricultura apenas a partir do ano de implementação da referida Lei.

No Brasil, a agricultura familiar, a partir das novas demandas, mormente às públicas em programas de alimentação, é capaz de produzir impactos positivos na segurança alimentar e nutricional, uma vez que os mercados institucionais atrelam as compras direcionadas para a produção agroecológica e orgânica qualidade. Com isso, abre espaço de mercado para os agricultores familiares reforçando a reestruturação produtiva das explorações familiares, muitas delas anteriormente voltadas primordialmente em atender as demandas das indústrias à jusante monopsônicas ou oligopsônicas.

A implementação do PAA, lançado em 2003, foi uma resposta ao chamado para combater a insegurança alimentar a nível nacional, e reconhecer a necessidade de apoiar a agricultura familiar como categoria social nas políticas públicas. O PAA visava garantir uma fonte de renda para os agricultores de pequena escala, garantir um preço mínimo e aumentar a

capacidade de marketing, além de aumentar os estoques de alimentos públicas para programas de nutrição públicas, particularmente em escolas e outros centros de assistência social (Peraci e Bittencourt 2010).

A experiência brasileira mais antiga de programa de compras institucionais voltadas para a segurança alimentar e nutricional foi implantado em 1955, sob a denominação Campanha de Merenda Escolar (CME) objetivando o desenvolvimento, rendimento escolar e formação de hábitos saudáveis para os estudantes, e apenas à partir de 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que com tempo foi aumentando sua gama de beneficiados, favorecendo também os agricultores familiares. Em 2009 foi regulamentada as diretrizes de execução do PNAE, e através da Lei no 11.947/2009 e da resolução nº 38/FNDE/2009 foi determinado que no mínimo 30% das aquisições de alimentos para as escolas deveriam ser, preferencialmente de forma de produção orgânica e, provinda da agricultura familiar local ou regional.

Perante estas considerações o presente artigo objetiva discutir e demonstrar as vinculações entre a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional e como estas impulsionaram os mercados institucionais brasileiros, representados pelo PNAE e pelo PAA.

## **2. AGRICULTURA FAMILIAR: CONCEITOS E POLITICAS PÚBLICAS**

### **2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Lamarche (1997) conceitua *exploração familiar*, referenciando-se a uma unidade de produção agrícola, onde propriedade e trabalho estão estreitamente ligados à família, o autor promove uma recomposição histórica do caso brasileiro mostrando que a agricultura familiar brasileira foi marcada pelas origens coloniais da sociedade e da economia brasileira, apresentando três características principais: a) a monocultura de exportação, as grandes propriedades e a escravatura, o campesinato surgiu no Brasil sob grande precariedade de recursos ( jurídico, econômico, de terras e de técnicas de produção) ;b) com a abolição da escravatura aumentou o número de agricultores de subsistência dependentes das grandes explorações ; c) fator que também ajudou a aumentar ainda mais a agricultura de subsistência no Brasil, foi a vinda de imigrantes no séc. XIX.

Lamarche (1997) apresenta que a imigração para Brasil segunda metade do séc. XIX onde vieram trabalhadores para as lavouras de café na região central do país assim como na mesma época houve imigração europeia para o sul do Brasil, indo mais à frente na história já

na década de 1950 apesar da industrialização do país os grandes proprietários fundiários controlavam a propriedade de terras e a força de trabalho rural, isso fica claro em meados da década de 60 onde a modernização da agricultura é parcial e incompleta, onde nem todas as etapas do ciclo produtivo são mecanizadas realçando o controle da força de trabalho rural pela propriedade fundiária, historicamente pode-se perceber a precariedade nos níveis de renda e extrema marginalização da população rural, independente da modernização dos meios de produzir.

“Uma parcela importante da chamada “pequena produção” é excluída do processo de modernização, conservando muitas de suas características tradicionais: a dependência em relação à grande propriedade, a precariedade no acesso aos meios de trabalho, a pobreza dos agricultores e sua extrema mobilidade espacial.” (Lamarque, 1997, p184).

Para o autor observa-se um caráter conservador da modernização agrícola, que torna o pequeno produtor ainda preso ao grande latifúndio. As fronteiras de produção que eram uma válvula de escape para as tensões no campo também acabaram subordinadas ao latifúndio, o que de acarretou um grande êxodo rural em direção as cidades, onde também encontraram dificuldades devido ao elevado índice de desemprego.

De acordo com Pinheiro. P, et. al. (1999) o associativismo rural na década de 80 para os agricultores familiares pode ser visto como uma saída referente as devidas transformações nos moldes de produção na década anterior que não teve uma grande inserção na agricultura familiar, como o uso intensivo de insumos e defensivos industriais, assim como também a redução no crédito rural na década de 80, o associativismo rural também teve base forte nos assentamentos, pois para que os agricultores assentados conseguissem recursos governamentais destinados à áreas de reforma agraria era pré-requisito que eles fossem associados à um sindicato. A condição de associado para agricultores familiares também auxilia para obtenção de acesso às técnicas de cultivo e melhor colocação dos produtos no mercado. O fortalecimento do caráter associativo dos agricultores familiares tem papel central no estabelecimento de diálogo entre a comunidade nas diferentes esferas do governo.

Schneider (2003) conceitua agricultura familiar a partir de algumas características: a) forma de uso do trabalho, baseada na força de trabalho de membros da própria família, mas isso não elimina a possibilidade de contratação de terceiros em caráter temporário; b) a agricultura familiar ainda sofre devido à obstáculos oferecidos pela natureza, ou seja, a agricultura familiar ainda é muito dependente dos fatores naturais como o clima, o solo entre outros fatores, vale ressaltar que esses fatores normalmente no caso da agricultura “patronal”

ou “convencional” é alterado pelo uso de tecnologias avançadas; c) a relação da agricultura familiar com o ambiente social e econômico em que estiver inserida, constituída por instituições que fornecem estímulos e delimitam possibilidades para os agricultores familiares, influenciando suas decisões.

A agricultura familiar segundo Wanderley (1999) pode ser conceituada como a família que é proprietária dos meios de produção e que realiza o trabalho no estabelecimento produtivo, a autora enfatiza que esta caracterização de agricultura familiar é necessariamente genérica, pois, a combinação entre propriedade e espaço assume uma diversidade de formas sociais.

Outro ponto destacado por Wanderley, (1999) é o fator de continuidade, as famílias da agricultura familiar buscam assegurar o futuro da sua família através da sucessão da produção em sua propriedade garantindo rendimento para as gerações subseqüentes.

Montoya e Guilhoto (1999) apresentam o agricultor familiar como sendo aquele que, juntamente com sua família, administra uma área reduzida de terra, onde a produção é parcial ou totalmente voltada para o mercado e a mão-de-obra nela aplicada é predominantemente familiar.

Os estabelecimentos de agricultura familiar representavam 84,4 % das unidades produtivas, enquanto estas ocupam apenas 24,3% da área ocupada por estabelecimentos agropecuários, onde metade destes estabelecimentos de agricultura familiar se localiza na região nordeste brasileira, outra característica importante é que quase um terço da agricultura familiar declarou não ter obtido receita agropecuária em 2006, e os agricultores que receberam receitas agropecuárias revelaram que 67,5% das receitas eram provenientes da comercialização de produtos vegetais.<sup>3</sup>

## 2.2 A CONTEMPORANEIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR: FORMAS DE INSERÇÃO PRODUTIVA.

As formas de inserção da agricultura na economia veem se transformando, fundamentalmente, devido as alterações tecnológicas tanto na parte produtiva quanto na colheita, a partir da forte mecanização do trabalho e uso intensivo de insumos químicos, fertilizantes, pesticidas, adubos, e alterações informacionais. Todas estas alterações acabam

---

<sup>3</sup>Informações obtidas do censo agropecuário de 2006, o qual revela também aspectos cruciais acerca da elevada concentração da estrutura agraria brasileira.

por incidir no processo de diferenciação das unidades agrícolas familiares, uma vez que, nem todos conseguiram acompanhar o ritmo da modernização na agricultura.<sup>4</sup>

Para Wanderley (1999) as famílias que pertencem ao universo da agricultura familiar na sociedade moderna “[...] tentam adaptar-se a esse novo contexto de reprodução, transformando-se interna e externamente em um agente da agricultura moderna.” (Wanderley, 1999. Pg 33), a autora se refere neste trecho às transformações que ocorreram no âmbito rural/urbano, assim como, principalmente a centralização do mercado. A Autora enfatiza que a agricultura familiar no Brasil está preocupada não somente com a produção para o auto consumo, mas também com a interação com o mercado para seu produtos, e que a chamada agricultura de subsistência, utilizada na literatura especializada, pode não estar abrangendo todos os propósitos dos agricultores, pois, esta mesma apenas aconteceria se as portas do mercado estivessem fechadas, caso contrário, os agricultores familiares, teriam foco para o mercado, gerando conhecimento repassado de geração em geração baseado na divisão de trabalho interna da família, assim podendo articular a atividade mercantil com a atividade de subsistência.

A interação do agricultor familiar com as grandes agroindústrias através de contratos como garantia de venda dos produtos conforme as regras das empresas é visto por parte dos agricultores familiares como garantia de renda, continuidade produtiva, facilidade na comercialização de seus produtos, e ao mesmo tempo esse vínculo contratual pode gerar uma maior divisão do trabalho dentro das unidades familiares, assim diversificando sua produção e assegurando a sobrevivência das famílias.

Lamarche (1997), ao afirmar que a diversificação produtiva é desejada para os pequenos produtores uma vez que reduz a dependência de uma só fonte de recursos. O autor afirma que os pequenos produtores diversificam as suas atividades como podem, nem sempre como querem<sup>5</sup>, e nesse aspecto que os produtores maiores possuem vantagem, pois possuem mais terras, equipamentos e capital.

---

<sup>4</sup> Obviamente, que o início do processo de diferenciação da agricultura familiar vem desde a implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

<sup>5</sup> Isto devido ao fato de que muitas vezes os agricultores familiares articulam-se aos complexos agroindustriais. Montoya e Guilhoto (1999) reiteram que o desenvolvimento agroindustrial e sua propensão à contratação, a canalização dos investimentos externos para as indústrias à jusante e à montante acompanhado com a tendência dos investimentos da produção rural serem realizados com capital próprio, e ao mesmo tempo com o baixo rendimento das atividades rurais, entre outros fatores, levam a direcionar os agricultores familiares em relação à quanto e como produzir via sistema de integração contratual, assim os agricultores familiares se

Ramos(1983) afirma que a principal vantagem da diversificação produtiva é a redução dos riscos e incertezas que existem no setor agrícola, como secas, pragas e outros que afetam a produtividade ou até mesmo o nível de preço. Para o autor a diversificação compensa, tendo em vista que em caso de contratempos em determinado cultivo a perda geral será minimizada na produção de outro produto, outra vantagem apontada pelo autor na diversificação da produção agrícola é que essa torna possível a rotação de culturas que é uma pratica de conservação e adubação do solo, controle de pragas e doenças.

A partir da década de 90, parte dos agricultores familiares deixam de ocupar-se em atividades eminentemente agrícolas, tornando- se pluriativos. A pluriatividade nas famílias ocorre quando os membros da família desempenham diferentes atividades, agrícolas e/ou não agrícolas, dentro ou fora do estabelecimento. Na verdade trata-se de um fenômeno que é verificado nos diferentes países, sendo ocasionado por causas distintas, quais sejam: desenvolvimento tecnológico na agricultura, incremento na renda das famílias, dentre outros fatores. Essa temática foi discutida no Brasil pelos pesquisadores vinculados ao Projeto RURBANO<sup>6</sup>.

Balsadi (2002) afirma que as transformações ocorridas no meio rural, a tendência de queda das ocupações agrícolas, ocorreu em consequência da modernização e mecanização de partes do processo produtivo de grandes culturas, assim como a redução da área cultivada, seja essa motivada por políticas agrícolas de desmonte, como ocorreu no Brasil, ou por políticas específicas de controle de excedentes como ocorreu na Europa e EUA.

A agricultura em tempo parcial e a pluriatividade promovem uma articulação entre a agricultura e os demais setores econômicos, num contexto territorial que já foi agrícola e rural, passando cada vez mais a ser caracterizado pela presença de diversos ramos de atividade, com exceção das áreas mais pobres. (Balsadi, 2002,p 30)

Silva e Grossi (2001) sintetizam que os fenômenos promotores da pluriatividade no são: o "desmonte" das unidades produtivas, no tocante da terceirização do trabalho na unidade produtiva; qualificação da mão de obra no meio rural; especialização produtiva crescente das

---

integram nas cadeias agroindustriais procurando incrementar a renda seja agregando valor sobre seus produtos ou como trabalhador temporário.

<sup>6</sup> O Projeto RURBANO foi coordenado por José Graziano da Silva e Rodolfo Roffmann, do Núcleo de Estudos Agrícolas, do Instituto de Economia da Universidade de Campinas(UNICAMP). Esse Projeto foi desenvolvido em três fases: a primeira e a segunda fase foram desenvolvidas à partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e na terceira fase os pesquisadores analisaram os impactos dessas mudanças através de estudos de caso desenvolvidos nos diferentes estados brasileiros.

unidades agropecuárias; formação de redes vinculando fornecedores de insumos, prestadores de serviços, agricultores, agroindústrias e empresas de distribuição e melhoria de infraestrutura social e de lazer rurais e maiores possibilidades de acesso aos bens públicos. Silva (2001) firma também que a grande diferença entre os motivos impulsionadores da pluriatividade no Brasil em relação aos países desenvolvidos, é que no caso brasileiro as famílias de agricultores pobres usam a pluriatividade como uma estratégia de sobrevivência devido as variações nos preços das *commodities*.

Essas mudanças na forma de inserção da agricultura familiar no Brasil são importantes, porém as mudanças mais recentes sobrepõe-se, alterando e diferenciando as famílias pertencentes ao universo da agricultura familiar, uma vez que, novas formas de atuação no mercado vem se delineando, à partir de políticas governamentais de incentivos e de criação de novos mercados institucionais.

### 2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGRICULTURA FAMILIAR: UM RELANCE.

Blum (1999) afirma que as políticas agrícolas tem a finalidade de orientar, disciplinar e promover o meio rural a curto, médio e longo prazo e que tem também o objetivo de ascender o nível de vida das famílias que sobrevivem da agricultura, segundo o autor, as políticas públicas e agrícolas devem ser implementadas de acordo com as propriedades familiares e com planejamento estratégico, assim os agricultores poderão mudar sua posição utilizando políticas específicas para eles, podendo maximizar o resultado obtido em seu sistema de produção e conseqüentemente na sua condição econômica e social. “Qualquer política agrícola, para que tenha sucesso, deverá plantar-se nos princípios: educativo, programado, participativo, cooperado, democrático, sistêmico e sem distinção.” (Blum.1999 p.87).

Schneider (2003) apresenta como um elemento que caracteriza a agricultura familiar a sua relação com o ambiente social e econômico em que estiver inserida, e admite que essa relação pode acontecer a partir de crédito, financiamento ou qualquer outra forma de apoio concedida pelo Estado ou por outras instituições:

A reprodução social, econômica, cultural e simbólica das formas familiares dependerá de um intrincado e complexo jogo pelo qual as unidades familiares se relacionam com o ambiente e o espaço em que estão inseridas. Nele os indivíduos e a família devem levar em conta o bem-estar e o progresso de sua unidade de trabalho e moradia e as possibilidades materiais de alcançar determinados objetivos (Schneider. 2003.p114)

Uma das características mais recentes da agricultura familiar baseia-se em uma maior inserção desta em uma produção sustentável e que se relaciona à redução de danos ecológicos e à saúde humana. Cabe ressaltar que essa vincula-se diretamente relacionada com a Segurança Alimentar e Nutricional, e que será desenvolvida mais detidamente na próxima seção. Campos. 1999) afirma que a questão ambiental deve assumir papel estratégico nas novas metodologias de extensão rural, tanto por parte dos órgãos públicos quanto por parte dos produtores:

“(..).a criação de um novo paradigma para o desenvolvimento rural dos municípios da Região e da Produção devem levar em consideração a importância da preservação dos recursos naturais, por meio de uma política de gerenciamento ambiental que priorize a criação de novas formas de produção que assegure à agricultura familiar um nível de renda mais justo, ao mesmo tempo em que consolide a preservação e a renovação dos recursos naturais,” ( Campos. 1999. P.322).

Castro Neto, et. al. (2010) mostram que a lucratividade da agricultura convencional gera como consequência uma disparidade econômica e social entre os agricultores familiares e apresentam a agricultura orgânica como uma solução para as desigualdades socioeconômicas e falta de sustentabilidade, e enfatizam o papel do Estado no incentivo à produção provinda da agricultura familiar.

Para Saraiva et. al (2013) o apoio aos agricultores familiares como forma de estimular a produção de alimentos sustentáveis é essencial, por sua capacidade de geração de ocupação e de renda, pelo aumento da oferta e a diversificação de alimentos de boa qualidade, bem como reduzir custos de transporte, gerar maior confiabilidade do produto, preservar hábitos regionais e da produção artesanal, promovendo um vínculo entre o campo e a cidade.

Sumberg e Sabates-Wheeler (2011)<sup>7</sup> destacam o poder do Estado em promover sustentabilidade, agendas ambientais e sociais através de contratos, o que é chamado de “demanda assistida” e esse poder de compra do Estado pode ser usado em uma estratégia pró ativa e de forma inovadora favorecendo diferentes fornecedores, regiões e produtos.

Os programas nacionais que envolvem compras institucionais atuam promovendo um efeito sinérgico, com apenas uma intervenção, promove alimentação nutritiva nas escolas e

---

<sup>7</sup> Sumberg e Sabates-Wheeler são pesquisadores do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (Institute of Development Studies -IDS) da Universidade de Sussex na Inglaterra, cuja ênfase dos estudos recentes diz respeito ao desenvolvimento agrícola e as políticas de alimentação escolar (HGSF) na África subsaariana.

outras entidades que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e o desenvolvimento rural e valorização da agricultura familiar.

Para Sumberg e Sabates-Wheeler (2011) o ponto crucial é que, os conjuntos de políticas devem ser selecionadas pela complementaridade ao atingir os objetivos de curto e longo prazos, e elas devem ser ajustadas ao longo do tempo, ao passo em que as circunstâncias se alterem. Em outras palavras, sinergias políticas aparentes entre as melhorias de bem estar e pró crescimento agrícola deve ser exploradas com sensibilidade em função das condições prevaletentes e evoluindo prioridades no momento. Além disso, os instrumentos de política precisam se complementar em diferentes estágios de desenvolvimento do mercado.

[...] a incorporação da SAN entre os objetivos que orientam as escolhas estratégicas de um país contribui para implementar processos de qualidade superior em termos da combinação de resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural. (Maluf, 2007, p.11).

### **3 AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.**

#### **3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

A expressão “Segurança Alimentar” foi proposta pela FAO (Organização das Nações Unidas para alimentação e agricultura), ganhando proeminência na Europa, primeiramente devido ao contexto do pós-guerra o termo Segurança Alimentar ficava restrito a ações para combater a fome à curto, médio e longo prazos.

Desde sua formulação, o conceito de Segurança Alimentar vem sofrendo transformações, pois inicialmente eram abordadas apenas questões quantitativas sobre alimentos, a preocupação mundial era combater a fome através da produção suficiente de alimentos. A FAO na primeira conferência mundial da alimentação que ocorreu em 1974, devido à crise alimentar na África, elencou algumas prioridades: intensificar a produção de alimentos, ampliar o uso de insumos modernos, intensificar a investigação agrônômica, melhorar a nutrição, elaborar a carta mundial da terra e uma avaliação do potencial de produção das terras entre várias outras. No transcorrer de várias décadas, tornou-se possível atingir o aumento contínuo da produtividade, decorrente da utilização de tecnologias o que acabou resultando na transformação do conceito de segurança alimentar. É importante

observar que a quantidade de alimentos produzidos passa a ser suficiente para alimentar a população mundial, contudo o problema que perdura é o da distribuição destes alimentos.

A partir de 1996 na Conferência Mundial da Alimentação (CMA) foi instituída a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, sendo que a partir deste momento histórico começou-se a abordar as questões qualitativas (físicas, químicas, biológicas e nutricionais) dos alimentos, assim como a preocupação com a gestão dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

### 3.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

A temática que envolve a segurança alimentar e nutricional é objeto de estudo entre os pesquisadores brasileiros apenas e um período mais recente, tendo-se vinculado, inicialmente em estudos sobre as formas de combate à fome e incorporando em períodos mais recentes à ênfase em aspectos qualitativos no âmbito alimentar, ou seja, trazendo à tona os princípios éticos e sociais que se vinculam à orientação das políticas públicas nacionais. Cabe ressaltar que do ponto de vista institucional, em 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS.

Como resultado da vontade política de tratar a superação da pobreza e da fome como uma das prioridades do país, o MDS proporcionou as condições necessárias para o sistema de proteção social que sustenta uma bem definida estratégia de combate à pobreza, ele também é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP).

Em 2006 foi instituída a LOSAN – Lei de Segurança Alimentar e Nutricional e a **LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006** que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) a qual define o conceito de SAN :

Segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (LOSAN 2006, Capítulo 1. Art. 3º).

O artigo 4º da mesma lei define a abrangência do termo segurança alimentar e nutricional e apresenta seis incumbências da mesma, são elas:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do

abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (LOSAN 2006. Capítulo 1. Art. 4º).

No ano seguinte, em 2007 foi regulamentado sob o decreto N° 4.582/2003 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que tem caráter consultivo e assessora a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação adequada e saudável

Belik (2003) afirma que toda análise abrangente sobre segurança alimentar e nutricional deve partir do conceito estabelecido FAO o qual determina que todas as pessoas possuam todo o tempo acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades diárias e preferências alimentares, aponta também que de nada adianta haver superávit na produção de alimentos se há pessoas que não possuem renda para adquiri-los de maneira a satisfazer os pressupostos da segurança alimentar e nutricional. O autor destaca a crescente discussão sobre soberania alimentar que entra em voga durante a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma no ano de 1996 e procura tratar de assuntos mais internos de cada país, como a autonomia alimentar que está associada com a geração interna de empregos e a redução de dependência externa, assim como fatores culturais no tocante dos hábitos alimentares.

No seu artigo sobre a política brasileira de segurança alimentar e nutricional Belik (2003) volta a reiterar a diferença entre disponibilidade e o acesso aos alimentos pois os alimentos podem estar disponíveis mas as populações pobres podem não ter acesso a estes alimentos, cita também a qualidade dos alimentos a serem consumidos como um elemento importante da segurança alimentar e nutricional e que este ainda tem um papel relevante no que diz respeito à dignidade do consumidor, outro aspecto referente a segurança alimentar que o autor traz é a regularidade em que o indivíduo tem acesso à alimentos e trata também

da sustentabilidade que incorpora conceitos ligados a preservação do meio ambiente, não utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas.

Pinheiro (2013) mostra que a emergência do “consumo ético”, do “consumidor-cidadão”, do “consumo verde”, entre outras denominações que tentam chamar a atenção para orientações e práticas de consumo, cujo foco é a sua delimitação e qualificação em torno de valores como responsabilidade com o outro, consigo mesmo e com o planeta, como resposta para o dilema consumo *versus* crise ambiental, identifica o consumidor ético como aquele que vê uma ligação direta entre o consumo e as questões sociais, preocupado com a degradação ambiental, o bem-estar animal, os direitos humanos, as condições de trabalho. Ao decidir o que e como comprar, demonstra o compromisso com uma sociedade justa o que pode ser visto como uma prática associada a um conjunto de competências éticas.

Triches, et. al (2011), mostram que os programas de alimentação escolar no Brasil podem ser melhor compreendidos a partir de uma temática que é desenvolvida pela literatura especializada como “transição nutricional”, caracterizado por um aumento nos índices de sobrepeso e de doenças crônicas não transmissíveis entre as pessoas. Os autores advertem que os programas governamentais tais como PNAE, estimulam dois componentes básicos: o componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade e acesso aos alimentos; e o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos, assim como ao estado de nutrição da população (CONSEA, 2016). Nesse sentido vinculam-se às políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e saúde do contingente de estudantes, bem como se criam mercados institucionais para aquisição de produtos alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

O Estado passa a ter a atribuição e responsabilidade pela construção e consolidação de modelos alimentares diferenciados que possibilitem o enfrentamento conjunto das problemáticas de produção e consumo, tendo em vista os crescentes índices de sobrepeso e de doenças crônicas. No Brasil, a construção desse modelo baseia-se nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e esse discurso “associa os objetivos da segurança alimentar à estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social” (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 937).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Assim, as políticas de estímulo à produção agroalimentar devem estar associadas a formas que busquem equidades sociais e socialmente sustentáveis de ocupação do meio rural, ao enfrentamento da pobreza no campo, à valorização das diversas culturas alimentares, bem como ao desenvolvimento local e regional (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

School feeding is a classic and well established “provisioning” type of social protection programme. By providing children with meals, snacks or take-home rations, school feeding programmes seek first and foremost to overcome food and nutritional deficiencies. (Sumberg e Sabates-Wheeler,2011 pg 341)

## **4 MERCADOS INSTITUCIONAIS E A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

### **4.1 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

Castro Neto, et. al. (2010) no tocante ao papel do Estado no incentivo à produção provinda da agricultura familiar sustentam que a produção orgânica é utilizada como uma saída para as desigualdades socioeconômicas através do incentivo estatal, entre outros, pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) onde ocorre uma valorização monetária do alimento orgânico em relação ao produto não orgânico, destacam também que o aumento da demanda por produtos orgânicos aumentam ao longo do tempo à medida em que surgem mais estudos comprovando que os agrotóxicos poluem os alimentos e o meio ambiente, sendo prejudiciais à saúde humana.

Castro Neto, et. al. (2010) concluem que agricultura familiar como produção agroecológica juntamente com consumo consciente, pode ocupar um espaço importante no mercado e representar uma ação integrada na preservação ambiental, social e econômica, assim valorizando os produtos e os produtores da agricultura familiar.

O PAA é uma das ações do Fome Zero, tem como função garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio de compras governamentais de alimentos, o programa também busca contribuir para formação de estoques estratégicos; promover a inclusão social no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar.; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo.

Para o agricultor poder participar de políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ele precisa ser identificado como agricultor familiar, e esta qualificação é realizada através da Certidão de Aptidão ao PRONAF (DAP), participam também do PAA os, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas,

---

pescadores artesanais, comunidades indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, organizados em cooperativas ou outras organizações que possuem DAP pessoa jurídica.

Segundo dados da CONAB, desde o início do Programa, foram adquiridos 929,496 mil toneladas de alimentos, comprados pelo Governo Federal de 350 mil agricultores familiares, sendo possível o atendimento de cerca de 15 mil entidades que atendem diretamente pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA está presente em aproximadamente 3,5 mil municípios brasileiros.

O PAA possui cinco modalidades, são elas: Compra Direta; Formação de Estoque pela Agricultura Familiar; Compra com Doação Simultânea, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite “Programa do Leite” e a Compra institucional.

A modalidade compra para doação simultânea tem a finalidade de atender localmente as demandas de suplementação alimentar das entidades da rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas populares...) e incentiva que a produção local da agricultura familiar;

A Compra Direta tem como intenção a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação, quando os preços de algum dos produtos credenciados está abaixo do seu preço e referência a Conab compra dos produtores a um preço melhor, e este estoque que é gerado é administrado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, e quando adquiridos com recursos do MDS serão destinados a doação, e só poderão ser vendidos em casos excepcionais com a autorização do Ministério;

Apoio à Formação de Estoques é a modalidade que possui como finalidade apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público, o recurso é repassado através da Conab para que as organizações dos agricultores familiares consigam estocar seus produtos em lugares próprios, no que vence o prazo de 12 meses o pagamento deve ser feito com produtos, que são entregues para estoques públicos;

Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite –PAA Leite, contribui para o consumo de leite das famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, assim como incentivar a produção leiteira pelos agricultores familiares, esta modalidade do PAA é executada na Região Norte e em Minas Gerais, para fornecer o leite os agricultores familiares devem possuir o DAP, não produzir mais de 150 litros de leite diários e possuir comprovante de vacinação dos animais, o valor do litro do leite é pré-fixado pelo Grupo Gestor do Programa, já os consumidores beneficiários devem ter renda per capita de até meio salário mínimo e possuir, dentre os membros da família, crianças de 2 a 7 anos de idade, nutrizes até seis meses após o parto, gestantes ou idosos a partir de 60 anos de idade, e cada família beneficiada recebe 1 litro de leite por dia, caso na família haja mais de um membro que preencha aos critérios delimitados pelo Programa ,essa família poderá receber até dois litros de leite;

A Compra Institucional amplia as oportunidades de mercado para a agricultura familiar, permitindo que órgãos de administração direta ou indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios comprem, com recursos próprios, alimentos para atender as demandas regulares de restaurantes universitários, presídios, hospitais, academias de polícia, entre outros. A compra dispensa licitação é realizado através de chamada pública, os fornecedores desta modalidade também podem ser fornecedores de outras modalidades do PAA assim como poder fornecer alimentos para o PNAE.

#### 4.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

No Brasil, a alimentação saudável e de qualidade nutricional vem ampliando seu espaço nas políticas públicas. Na década de 50 foi implementado o primeiro programa com enfoque na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que em 1979 passa a ser conhecido como PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e que continua em vigor, sendo realizado por ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, entre outros.

O PNAE é considerado um dos maiores programas no âmbito da alimentação escolar do mundo. Por intermédio desse, são atendidos os alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os

alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais.

A resolução 38/FNDE/2009 estabelece que a aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural deve promover a alimentação saudável e adequada aos consumidores beneficiados pelo PNAE, e que a aquisição dos produtos para a alimentação escolar deve priorizar, sempre que possível, produtos orgânicos e agroecológicos.

Em abril de 2015, a Resolução CD/FNDE n° 4, considerando o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução FNDE n° 26, que tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. Essa Resolução alterou a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate, entre outros, e assim promovendo o fortalecimento da agricultura familiar brasileira.

## **CONCLUSÕES**

O presente artigo buscou elucidar as novas formas de vinculação da agricultura familiar com os mercados institucionais e para tal, primeiramente descreveu e conceituou a categoria agricultura familiar enfatizando as suas vinculações com o mercado e evidenciando as nuances relativas ao formato de suas inserções inclusive à pluriatividade. Contudo, o aspecto analítico central evidenciado diz respeito às novas formas de realização da produção nos mercados institucionais.

Ficou evidenciado que a nova inserção da agricultura familiar nos mercados institucionais foi possibilitada pela orientação do formato atual que assume a segurança alimentar e nutricional, ou seja, devido ao próprio avanço nas concepções de segurança alimentar e nutricional capitaneadas pela FAO (Food and Agriculture Organization), a partir de atributos qualitativos (físicas, químicas, biológicas e nutricionais) encontrados principalmente na agricultura orgânica, as quais foram as principais responsáveis pela adoção de políticas estatais que incitaram a gênese e a consolidação dos mercados institucionais para a agricultura familiar no Brasil.

Portanto, pode-se presumir que as compras institucionais brasileiras baseiam-se nos princípios da segurança alimentar e nutricional, uma vez que essa relaciona-se com a qualidade, valor nutricional, e a disponibilidade alimentar, considerando a cultura local, os hábitos alimentares bem como seus efeitos para o meio ambiente.

A agricultura familiar enquanto fornecedora de alimentos para os mercados institucionais cumpre seu papel ético no atendimento aos programas (PAA e PNAE), ao mesmo tempo em que aproveita um novo nicho do mercado, o de produtos orgânicos, permitindo um maior espaço para a sua reprodução nos médio e longo prazos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BALSADI, O. V. **Mudanças Rurais e o Emprego no Estado de São Paulo nos Anos 90**. 1 ed. São Paulo: Editora Annablume, 2002, 156 pg.

BELIK, W. **Segurança Alimentar: A Contribuição das Universidades**. 1. ed. São Paulo: Instituto Ethos, 2003. 88p.

BELIK, W. **Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Saúde e Sociedade, USP-São Paulo, p. 12 - 20, 03 jun. 2003

BLUM, R. Agricultura Familiar: estudo preliminar de definição, classificação e problemática. In: João Carlos Tedesco. (Org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas**. 1.ed.Passo Fundo, RS: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. , p. 57-104.

BRASIL, Lei nº11.346 de 15 setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. **Ministério Da Educação. Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. Ministério Da Educação**. Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

CAMPOS, Ginez L. R.. Agricultura Familiar, Gerenciamento ambiental e Agroecologia: algumas questões provocativas a serem pesquisadas. In: João Carlos Tedesco. (Org.). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas**. 1.ed. Passo Fundo/RS: EDIUPF, 1999, v. único, p. 317-333.

; DENUZI, V. S. S.; RINALDI, R. N.; STADUTO, J. A. R. Produção Orgânica: Uma Potencialidade Estratégica para a Agricultura Familiar. **Revista Percurso** v. 2, p. 47-72, 2010; DENUZI, V. S. S.; RINALDI, R. N.; STADUTO, J. A. R. Produção Orgânica: Uma Potencialidade Estratégica para a Agricultura Familiar. **Revista Percurso** v. 2, p. 47-72, 2010

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; **Programas/PNAE**. Brasília, Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 21 set. 2016.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol. I: Uma Realidade Uniforme. 1. ed. Campinas, SP : Editora da Unicamp, 1997

MALUF, R. S.. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007. v. 1. 174p

MONTOYA, M. A.; GUILHOTO, J. J. . Mudança estrutural no agronegócio brasileiro e suas implicações na agricultura familiar. In: TEDESCO, João Carlos. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas na agricultura familiar**. 1. ed. Passo Fundo, RS: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. , p.. 179-222.

PERACI, A.S.;BITTENCUORT,G.(2010). A agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos(PAA). In: Silva, J.G. da; DEL GROSSI,M.E.;FRANÇA, C.G.de.**Fome Zero: experiência Brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrario.P. 191-222.

PINHEIRO. D. A Agricultura Familiar e suas Organizações: O caso das Associações de Produtores . In: TEDESCO, João Carlos. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas na agricultura familiar**. 1. ed. Passo Fundo, RS: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. , p.. 337-392.

PINHEIRO, M. A. Consumo ético em questão:escolha, governamentalidade e meio ambiente. **ESFERAS - Revista Interprogramas de Pós-graduação em Comunicação do Centro Oeste**, v. 2, p. 95-103, 2013.

RAMOS. E .L. **Economia Rural: Princípios de Administração**, 2. ed. Salvador :Centro Editorial e Didático da UFBPA,1983, 168 pg

Saraiva EB, Silva APF, Sousa AA, Cerqueira GF, Chagas CMS, Toral N. **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Cien Saude Colet 2013; 18(4):927- 936

SUMBERG, j. WHEELER, R. S.- **Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan: Theoretical perspective**. Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE, UK, 2011.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), São Paulo, v. 18, n.51, p. 99-121, 2003.

SILVA, J. F. G.. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Textos Para Discussão Nead, Campinas/SP, v. 2, p. 5-52, 2001.

SILVA, J. F. G.; GROSSI, Mauro Eduardo Del . O novo rural brasileiro. In: José Graziano da Silva. (Org.). **Ocupações rurais não-agrícolas: Oficina de atualização temática**. Londrina/PR: IAPAR, 2001, v. 1, p. 25-39.

TRICHES, M.R.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Rev. Saúde Soc.**, São Paulo, v.19, n.4, p. 933-945, 2010.

TRICHES, M.R.; FROELICH, E.; SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos, RS. In: SCHNEIDER, S.o; GAZOLLA, M (Org). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas locais**. Porto Alegre, UFRGS, 2011. p. 253-267.

WANDERLEY, M. N. B.. Raízes Históricas do Camponato Brasileiro. In: João Carlos Tedesco. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 1.ed. Passo Fundo, RS: Universidade de Passo Fundo, 1999, v. , p. 23-56.